

## **EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS CONSECUENCIAS EN EL ORDEN JURÍDICO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN**

Raúl RAMÍREZ MEDRANO

*SUMARIO: I. Definición de servidor público. II. Responsabilidad constitucional de gobernadores y diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia. III. Obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados de desarrollar legislación secundaria de responsabilidad de servidores públicos. IV. Juicio político. V. El procedimiento para la declaración de procedencia.*

Recientemente nuestra Constitución ha sido objeto de transformaciones muy importantes que pretenden redefinir algunas bases sobre las que descansa la organización política de nuestra sociedad. Las reformas en cuestión probablemente constituyen el esfuerzo legislativo más importante desde que fue promulgada nuestra Carta Magna.

Dentro de las reformas constitucionales más significativas se encuentran las realizadas al título IV, de la responsabilidad de los servidores públicos y sus impactos legislativos derivados. Estas reformas vinieron a eliminar la confusión que había sobre el tema en el texto constitucional anterior y establecieron con claridad el nuevo orden de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones.

La importancia de las normas sobre responsabilidad de servidores públicos se deriva en mi concepto del hecho de que forman el eslabón que une, dentro de la Constitución, el derecho del pueblo a que sus servidores públicos desempeñen su función con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionar a los hombres que pervierten su función para provecho propio o en detrimento del servicio público. Parece oportuno citar a Andrés Serra Rojas que al respecto dice:

Una administración pública eficiente obliga al funcionario y al empleado a reconocer que no es más que un servidor de la colectividad. Lo que contribuye más al desorden y a la arbitrariedad es el ejemplo pernicioso de la inmoralidad administrativa. Por ello debe combatirse el feudalismo burocrático que hace de cada órgano administrativo un interés particular.

El interés público como el interés privado se armonizan para el cumplimiento de las elevadas finalidades de la sociedad y del Estado. Una mala administración pública no hace, en todos los Estados, sino reflejar las condiciones objetables de una sociedad.

No es materia de este trabajo realizar un estudio comparativo entre las normas derogadas y las vigentes. Su propósito es identificar los principios que, en materia de definición de responsables, tipos de responsabilidad, procedimientos y sanciones, establece el nuevo texto constitucional y, en particular, las consecuencias jurídicas que dichos preceptos tienen para el orden jurídico de los estados de la Federación.

## I. DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO

El artículo 108 de la Constitución, establece en su primer párrafo que:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. . .

Esta definición de servidor público, que permite comprender en ella a toda persona que desempeña una función o presta un servicio en alguna dependencia o entidad pública, es acorde con el concepto de administración pública reconocido por la teoría y adoptado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que divide ésta en administración centralizada y paraestatal.

Considero afortunada la definición, ya que hace sujeto de obligaciones específicas a las personas que prestan sus servicios tanto en las dependencias administrativas (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) como en las entidades de la administración pública paraestatal, cuyas actividades se desarrollan en áreas en que el Estado ha decidido participar por diversas razones. Si bien es cierto que muchas de ellas no corresponden a las funciones de soberanía e imperio características del poder público, sí son de interés general en la medida en que sus objetivos y los recursos que maneja son de origen o destino público; en tal virtud no sería aventurado señalar que el carácter de tales organismos hace necesario sostener el carácter de servidor público de las personas que en ellas laboran y la conveniencia de sujetarlas a un régimen peculiar de responsabilidades en beneficio de una correcta administración y funcionamiento.

La definición constitucional de servidor público tiene gran importancia no sólo para el ámbito federal, sino para el de los estados, ya que el último párrafo del propio artículo establece:

... Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Esta definición representa la primera obligación que la Constitución impone a las legislaturas de los estados, al establecer que éstas deberán determinar el carácter de servidores públicos que tienen los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios y empleados del Estado, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de los estados o municipios.

## II. RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DE GOBERNADORES Y DIPUTADOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES Y MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

El artículo 108, en su párrafo tercero señala:

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Este precepto viene a sentar las bases para hacer efectiva la obligación de los servidores públicos enumerados, de respetar la Constitución y las leyes federales alejándola de la mera fórmula declarativa sobre esta obligación que no contaba con bases sólidas para hacerla exigible. Con la nueva fórmula constitucional y las variantes de responsabilidad derivadas se establecen los lineamientos para sancionar las desviaciones a las obligaciones señaladas.

Los tipos de responsabilidad en que se puede incurrir a la luz del artículo 109 serán de índole política, penal o administrativa.

La interpretación del artículo 108 en consonancia con el texto del artículo 109, nos indica que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados como sujetos de responsabilidad por “violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”, podrán ser sancionados con arreglo a las normas sustantivas y adjetivas federales sobre responsabilidad política, penal y administrativa; es decir, si en el ejercicio de sus funciones realizan un acto u omisión que esté señalado como supuesto de responsabilidad por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o por el Código Penal Federal.

Deberán imponerse las sanciones correspondientes por las autoridades competentes y a la luz de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o por el Código de Procedimientos Penales según sea el caso.

Lo anterior se desprende del hecho que estamos ante la presencia de responsabilidades federales, lo cual no debe confundirse con el mandato que la Constitución hace a los estados de la Federación para que expidan “las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidades. . .” políticas, penales o administrativas.

Recapitulando, podemos decir que una vez que los estados de la Federación cumplan con la obligación contenida en la disposición transcrita, los servidores públicos mencionados podrán ser sujetos de responsabilidades políticas, penales o administrativas, federales o locales, según violen disposiciones de aquél o de este orden.

### III. OBLIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DE DESARROLLAR LEGISLACIÓN SECUNDARIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 109 constitucional establece:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

### IV. JUICIO POLÍTICO

Lo dispuesto sobre juicio político por el artículo 109, tiene las siguientes consecuencias:

a) Sujetos de juicio político por responsabilidad constitucional y estatal

Son sujetos de juicio político por responsabilidad constitucional, los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los estados, es decir, gobernadores, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados. Pero, por otra parte y como se mencionó anteriormente, la Constitución impone a las legislaturas de los estados la obligación de desarrollar sus esquemas sobre responsabilidad de servidores públicos.

En relación con la responsabilidad política que para efectos de este trabajo llamaremos estatal, serán sujetos de ella los servidores públicos de los estados y municipios que determine la legislación de los estados. No deberán ser necesariamente limitados por los sujetos de responsabilidad política constitucional, pues así como la Constitución General de la República consideró sujetos a esta naturaleza de responsabilidad a los servidores públicos de los estados, titulares de los poderes y depositarios de las más altas responsabilidades a la luz de la estructura nacional, las constituciones de los estados y su legislación secundaria podrán determinar como sujetos de juicio político a aquellos servidores públicos cuya función sea relevante dentro de la estructura política del Estado.

Es lógico suponer que, por la naturaleza e importancia de sus funciones, habrán de determinarse sujetos de juicio político de responsabilidad estatal a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero la definición seguramente no habrá de agotarse en dichos servidores públicos pues para la estructura política de los estados también son relevantes los jueces, los equivalentes a los secretarios de Estado dentro de la administración pública estatal y los presidentes municipales principalmente; sin embargo, las legislaciones estatales podrán ampliar su definición tanto como lo juzguen conveniente.

b) Los supuestos de responsabilidad política constitucional y estatal

Al igual que en el punto anterior, las disposiciones contenidas en el artículo transcrito tendrán una doble consecuencia.

La fracción I del artículo transcrito establece como causas de juicio políticos los "...actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Esta fórmula podría ser considerada como vaga, pero cabe recordar que la expresión "intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" es un concepto de valoración cultural cuya interpretación corresponde a la autoridad (en este caso al Congreso), teniendo en cuenta las circunstancias peculiares que concurren o puedan considerarse para su valoración.

Por otra parte, el juicio político no obedece a los mismos principios que nutren a la dogmática penal, razón por la que no es aplicable una definición de tipos punibles con el mismo rigor técnico que lo requiere el derecho penal.

Una última reflexión en este sentido se refiere a la naturaleza de las autoridades a quienes la ley ha encomendado la substanciación de ambos procedimientos. En el juicio político es un Tribunal (siguiendo la definición de Pallares)

TRIBUNAL. Esta palabra tiene varias acepciones: a) lugar donde se administra justicia. . . que obedece a reglas propias para la toma de resoluciones y cuyos miembros no son necesariamente técnicos del derecho. En el proceso penal el tribunal está constituido por un técnico del derecho, quien está obligado a observar las reglas sobre determinación de responsables y grados de responsabilidad, etcétera.

### *Supuesto de responsabilidad política ante las legislaciones de los estados*

En este caso, en acatamiento de la obligación de desarrollar su propio esquema sobre la materia, las legislaciones de los estados deberán establecer cuál es el contenido jurídico de la expresión “intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Nosotros creemos que son intereses públicos fundamentales aquellos cuya salvaguarda consiste en la propia subsistencia o estabilidad del Estado y la sociedad.

El buen despacho consistirá en una correcta administración o tramitación de los asuntos públicos.

#### c) Los procedimientos de juicio político

El procedimiento de juicio político de acuerdo con la Constitución es el siguiente:

..Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. . .

Sin embargo, con relación a los servidores públicos de los estados sujetos de juicio político que hubieran incurrido en un acto u omisión

constitutivo de responsabilidad política, el propio precepto establece que "...la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda..."

Las disposiciones transcritas plantean una cuestión muy interesante. Es claro que, si un sujeto de juicio político por responsabilidad constitucional (artículo 110), incurre en un acto u omisión que constituya una violación grave a la Constitución, o a las leyes federales que de ella emanen, o que maneje indebidamente fondos o recursos federales, será acreedor a un juicio político por responsabilidad constitucional de acuerdo con el procedimiento establecido por el propio numeral, toda vez que es indudable que es de interés público fundamental la observancia de tales normas y la administración correcta de los fondos y recursos federales. Sin embargo, cuando llegamos a la aplicación de la sanción consecuente, se plantea una fórmula procesal que podríamos denominar principio de la dicotomía procesal o principio de la doble instancia procesal. Las autoridades federales serán competentes para instruir el procedimiento del juicio político, determinar la violación de las normas federales y la responsabilidad de los sujetos, pero no podrán imponer las sanciones consecuentes ya que esto será facultad de los propios estados de la Federación.

Esto es muy importante porque establece una dicotomía en el proceso, una doble instancia procesal. En efecto, ante la responsabilidad política constitucional se faculta a los órganos de la Federación, concretamente al Congreso de la Unión, para determinar si los actos u omisiones de que se acusa a un servidor público de un estado de la Federación sujeto de juicio político, constituyen una violación grave a la Constitución o a alguna ley emanada de ella, o si han existido actos de manejo indebido de fondos o recursos federales, y si el servidor público acusado es el responsable de la realización de esos actos. Así pues, la primera fase del proceso concluye con la determinación de que un servidor público de un estado ha incurrido en responsabilidad política constitucional. Con ello y con la comunicación de la resolución a la legislatura local, termina su función.

La segunda fase del proceso, consiste en la imposición de la sanción consecuente al servidor público responsable por parte de las legislaturas locales. Ésta ya no es una actividad encaminada a determinar una responsabilidad sino en verdad de esta última, aplicar la sanción correspondiente.

La división del proceso se podría explicar de la siguiente manera:

A la autoridad federal corresponde la interpretación de las normas federales y la determinación de la responsabilidad derivada de su violación; a las autoridades estatales se les reserva la facultad de imponer las sanciones consecuentes a sus servidores públicos que, en ejercicio



de las funciones que se les encomendaron, las abandonaron en detrimento de la obligación de respetar la Constitución General de la República y sus normas derivadas.

*El procedimiento de juicio político por responsabilidad derivada del incumplimiento de normas locales*

La Constitución al imponer a las legislaturas de los estados la obligación de desarrollar un esquema para sancionar la responsabilidad política de los servidores públicos (artículo 109 fracción I) por sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, de ninguna manera impone la obligación de que sea igual al procedimiento de juicio político por responsabilidad constitucional, lo cual además no sería posible.

En el juicio político por responsabilidad constitucional, son dos los órganos que intervienen en la substanciación del procedimiento; la Cámara de Diputados previa la celebración de las diligencias del caso y la observancia de la garantía de previa audiencia declarará que hay elementos para sostener la acusación ante la Cámara de Senadores. Conociendo la acusación esta Cámara, aplicará las sanciones correspondientes previa la celebración de diligencias y con audiencia del acusado (artículo 110).

Como se ve en el procedimiento en cuestión, intervienen dos órganos cuyas principales características son: órganos colegiados, cuyos miembros gozan de inamovilidad relativa y son investidos en el cargo por elección popular.

En el ámbito de los estados, encontramos que no hay correspondencia exacta de órganos. En efecto, podemos encontrar equivalencia respecto de la Cámara de "instrucción", que sería la Cámara de Diputados, al Congreso de la Unión respecto de las Cámaras de Diputados de los Congresos locales; pero en lo que respecta a la Cámara de Senadores no encontramos equivalencia exacta.

Ha sido práctica de las legislaciones estatales sobre la materia, facultar al pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados para que realicen las funciones que en el ámbito federal corresponden a la Cámara de Senadores.

Esta solución ha sido acertada pero conlleva un riesgo menor. Los tribunales Superiores de Justicia de los estados son también órganos colegiados cuyos miembros gozan de inamovilidad relativa; sin embargo, no son electos sino designados por el gobernador del Estado, aun cuando son ratificados por los Congresos de los estados. Es probable que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia tengan la misma objetividad, serenidad y frialdad que se espera de los senadores al Congreso de la Unión; pero también existe el peligro de que estén



acostumbrados a participar en procesos en que se deben atender las exigencias sustantivas y adjetivas de la legislación, esto podría dificultar la observancia del juicio político como tal y no como un procedimiento de estricto derecho.

#### d) Sanciones por responsabilidad política

Según lo dispone el artículo 110 las sanciones por responsabilidad política constitucional consistirán en destitución “del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. Para efectos de este trabajo definiremos destitución como la separación del servidor público de sus funciones; es un acto que separa a éste del servicio público; la inhabilitación consiste en la declaración hecha por autoridad competente que impide a la persona separada del servicio público volver a desempeñar en él.

La legislación de la materia ha establecido términos de inhabilitación a los cuales habrán de sujetarse las sanciones que se apliquen.

Como señalamos al hablar del procedimiento del juicio político, éste obedece a un principio de dicotomía procesal o de doble instancia procesal por el cual se confiere a las legislaturas de los estados la facultad de imponer las sanciones derivadas de responsabilidad política constitucional.

En cumplimiento de la comunicación de responsabilidad constitucional por el Congreso de la Unión, las legislaturas deberán necesariamente destruir al servidor público e inhabilitarlo por el tiempo que la legislatura juzgue conveniente de acuerdo con las normas que al respecto establezca la ley, misma que también habrá de determinar los términos de inhabilitación para el resto de los servidores públicos que la legislación de los estados decida hacer sujetos de responsabilidad política estatal.

## V. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

El procedimiento para la declaración de procedencia por delitos federales.

La Constitución señala en el artículo 111:

... Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

El procedimiento consiste básicamente en la instrucción de una investigación tendiente a determinar la posibilidad de que algún tipo de servidor público de los enumerados por el artículo 111 sea responsable de la comisión de un delito.

Tratándose de servidores públicos federales, el curso posterior a la declaración de procedencia es muy claro, una vez dictada tal declaración se separa al servidor público de su encargo y se pone a disposición de las autoridades comunes (Ministerio Público, juzgados penales) para que los juzguen con arreglo a las normas penales aplicables.

En el caso de los servidores públicos enumerados por el texto transcrito, la cuestión no es igual y plantea cuestiones muy interesantes.

La Cámara de Diputados al Congreso de la Unión será el órgano facultado para declarar la procedencia de ejercicio de la acción penal ante un Juzgado de Distrito, por el Ministerio Público Federal por la presunta responsabilidad penal de un servidor público de un estado. Es lógico facultar al Congreso de la Unión para la interpretación de hechos que posiblemente constituyan un delito federal que habrá de ventilarse ante tribunales de este orden; una vez dictada la declaración de procedencia, la Cámara de Diputados habrá de comunicar tal resolución a la legislatura local correspondiente "para que proceda como corresponda".

Este concepto entrecomillado puede derivar en dos consecuencias:

a) Que la legislatura local ponga al servidor público inculcado a disposición de la autoridad común federal para que se proceda con arreglo a la legislación penal.

b) Que la legislatura local decida no poner al servidor público a disposición de las autoridades comunes.

Esta cuestión es una novedad en nuestro sistema jurídico que considero muy adecuada y que me atrevería a llamar principio de la retención de inmunidad o fuero que para efectos de este trabajo definiremos como la protección que las leyes otorgan a determinados servidores públicos con el fin de evitar que sean procesados por su presunta responsabilidad por la comisión de un delito sin que antes exista la declaración de autoridad competente que declare la procedencia de la acción penal contra tal servidor público.

La inmunidad o fuero no tienen más finalidad que evitar las molestias arbitrarias en la persona de un servidor público cuyas funciones son fundamentales para el Estado y la sociedad, o la de evitar que se entorpezca innecesaria o inconvenientemente la actividad de ciertos funcionarios públicos cuyas funciones son de suma importancia para la comunidad. Son dos cuestiones distintas, la primera protege al hombre que ha sido distinguido para ocupar cierto cargo, evitando la posibilidad de que pueda ser perjudicado por un ataque seudolegal irresponsable; en el segundo caso se protege a la comunidad que pudiera re-

sultar gravemente afectada ante la suspensión de la función de un servidor público inculpado existiendo o no presunta responsabilidad penal.

A primera vista pudiera resultar inaceptable que quedara impedida la acción de la justicia contra un servidor público que presuntamente cometió un delito; sin embargo, debe considerarse que el texto transcrito sólo habla de delitos federales sin distinguir entre los graves y los que no lo son, o delitos intencionales o imprudenciales.

Vamos a suponer que un servidor público de alguno de los estados, de los enumerados en el artículo 110, comete un delito de poca gravedad o un delito imprudencial, en este caso quizá resultara más grave para la comunidad la suspensión de la función de un servidor público que como tal estuviera desempeñando un excelente papel.

Por otra parte hay que recordar que la negativa de poner a disposición de las autoridades federales al servidor público, sólo vendrá a retrasar el procedimiento, toda vez que, según lo dispuesto por el artículo 114: “Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.”

En tal virtud, una vez que el servidor público termine su encargo, las autoridades comunes podrán proceder con toda regularidad.

El nuevo esquema federal de responsabilidades de servidores públicos no se agota en los conceptos vistos anteriormente, por el contrario, nuestra Constitución Política ha establecido un nuevo sistema con características y principios propios tanto en lo sustantivo como en lo procesal que por otra parte ofrecen nuevos derroteros de inquietud para los estudiosos y preocupados del derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1976.
- CÁRDENAS, F. Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1982.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “La responsabilidad de los funcionarios de la Federación”, en *Revista Mexicana de Justicia*, volumen III, número 16, Procuraduría General de la República, Consejo Editorial, 1982, pp. 69-88.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981.
- SERRA ROJAS, Andrés, “Panorama de la Administración Pública Federal”, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo en Homenaje a Gabino Fraga*, México, Fondo de Cultura Económica—Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, pp. 308-327.
- , *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1977.