

Comprender el conocimiento teórico práctico de la organización política, social y económica de nuestro tiempo, para entender como se prepara el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública en las esferas: Federal, Estatal y Municipal a fin de cumplir con las tareas que constitucionalmente se le han asignado, cuyo común denominador será la búsqueda del bien común, así como la gama de leyes administrativas y fiscales que rigen su actuación, teniendo como marco el acto y el procedimiento administrativo que es la secuela legal que debe seguir el órgano administrativo para cumplir con la presunción de legalidad.

Criterios de evaluación

El alumno de la asignatura de Derecho Administrativo debe leer los materiales didácticos correspondientes a cada uno de los temas del programa de asignatura, para que al final resuelva la guía de autoevaluación propuesta por cada unidad temática, la cual le permitirá apreciar desde tu perspectiva el conocimiento y comprensión de los mismos.

Esta guía es una modalidad dentro del proceso de evaluación del aprendizaje del alumno, que el maestro puede tomar como parte de tu proceso de evaluación además de los requerimientos individuales que bajo el principio de libertad de cátedra le otorga la Universidad Nacional Autónoma de México, como lo son los exámenes parciales por unidad, examen final, trabajos de investigación, controles de lectura, ensayos, etc.

INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El derecho administrativo se ocupa de la parte del Estado que conocemos con el nombre de Administración Pública, quizás la más dinámica de las estructuras del Estado, que de manera permanente y sin descanso debe realizar sus cometidos.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.1. Realice las lecturas que se presentan en la unidad.
- 1.2. Elabore un resumen en el que explique la evolución que ha tenido el Derecho Administrativo.
- 1.3. Deduzca los pros y los contras de la reforma administrativa.
- 1.4. Realice un análisis de la relación del derecho administrativo y las otras ramas del derecho.
- 1.5. Elabore su propio concepto de derecho administrativo.
- 1.6. Elabore un cuadro sinóptico de las fuentes del derecho administrativo
- 1.7. Señale las diferencias que existen entre la Ley, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y las circulares.

Objetivos particulares:

- Explicar el origen y evolución del Derecho Administrativo.
- Establecer la diferencia entre el Derecho Administrativo y la ciencia de la Administración.
- Identificar el concepto, elementos y naturaleza del Derecho Administrativo.
 - Establecer la relación que guarda el Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho, con ciencias y técnica no jurídicas.
 - Determinar las fuentes del Derecho Administrativo y conocer la normatividad inferior a la ley.

CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN A LA TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- 1.1. Génesis del Derecho Administrativo.
- 1.2. La Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo.
- 1.3. Reforma Administrativa.
- 1.4. Evolución de la capacidad administrativa del Estado Mexicano.
- 1.5. Concepto de Derecho Administrativo.
- 1.6. Relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho, con ciencias y técnicas jurídicas.
- 1.7. Fuentes de Derecho Administrativo.
- 1.8. Normación administrativa inferior a la ley (reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etc.).

Fichas Bibliográficas de los documentos

Documento	Fichas
1. A.	DELGADILLO, Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso 2ª edición, Limusa, México, 2002, Págs. 21-26, 41-48, 58-62
1. B.	ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Textos Universitarios, México, 1973, Págs. 9-20.
1. C.	MARTINEZ Morales Rafael I. Biblioteca Dictionarios Jurídicos Temáticos Volumen 3 Derecho Administrativo Harla, México, 2001, Págs. 6-7, 23.24, 56-57 61-63, 210-215
1. D.	FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 29ª edición, Porrúa, México, 1990 Págs. 91-94, 99-116

1.1. Génesis del Derecho Administrativo

1-A.	DELGADILLO, Luis H., Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso 2ª edición, Limusa, México, 2001, Págs. 21-26.
------	--

1.1 DIFERENTES ENFOQUES

El Derecho Administrativo, considerado como "una rama de la jurisprudencia que tiene por objeto la elaboración dogmática y reducción a sistema, de los conceptos, los principios, las normas, las instituciones del derecho positivo atinente... a la administración pública" (Santi Romano), es una disciplina que se ha ido estructurando conforme a la transformación del Estado y a las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio, los derechos de los particulares frente a él han tenido un contenido muy diverso, desde su ausencia total en los Estados absolutistas, hasta su precaria existencia en el Estado Liberal, y el desarrollo de todo un sistema jurídico en el Estado Social o "Providencia".

De acuerdo con lo anterior, existen diferentes enfoques de estas relaciones y de su regulación, según la época y el lugar de que se trate, siempre a partir de la concepción político-económica de esa organización de la sociedad que conocemos con el nombre de Estado.

1.2. ESTADO ABSOLUTISTA

El término Estado, como forma de organización política de la sociedad, fue inicialmente utilizado por Maquiavelo, quien en el primer capítulo de: *El príncipe* afirma que: "Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana, fueron y son Repúblicas o principados". Al término de la Edad Media se produjo una transformación en la organización política y social europea, cuando el monarca concentró en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y de las ciudades, y adquirió un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos,

Suecia, Prusia, Austria, Rusia y España, principalmente, organizaron el funcionamiento del poder de acuerdo con los siguientes principios: "La voluntad del rey es la ley", "El rey no se equivoca", "El rey no puede causar daño", por lo que, si los gobernados, los súbditos, deben su persona, sus bienes y sus privilegios al monarca, solamente podían llegar a esperar que la gracia de éste los favoreciera con su benevolencia.

En estas condiciones resultaba imposible la existencia de un Derecho Administrativo, ya que los particulares eran objeto del poder absoluto. La ausencia de derechos personales impedía cualquier relación jurídica con un poder absoluto que sólo se manifestaba como una facultad ilimitada para preservar su existencia, asegurando la defensa frente al exterior, la paz interior y la justicia entre los particulares, lo que pone de manifiesto las siguientes características de la administración en los Estados absolutistas:

- a) *Soberanía del monarca*, que lo colocaba sobre todas las personas e instituciones.
- b) *Irresponsabilidad* de su actuación, ya que debido a su soberanía no podía ser considerado responsable por los daños materiales que causara.
- c) *Indemandabilidad*, ya que por estar sobre todos y no tener responsabilidad legal, no existía institución o persona que pudiera juzgarlo.

Estas características de los Estados absolutistas se presentaron en la Europa continental y sólo en algunas monarquías se dio alguna moderación en su manifestación.

Tal es el caso de Inglaterra, cuyos movimientos revolucionarios lograron limitar el poder del rey.

Sin embargo, ante la concepción generalizada de los Estados absolutistas fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo, al no haber sujetos de derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

A esta forma de Estado y la manera de relacionarse con los administrados, la doctrina la ha denominado Estado Policía, debiendo su conceptualización al reconocimiento del poder ilimitado del monarca.

1.3. ESTADO DE DERECHO

En torno al Estado de Derecho existe, por parte de la mayoría de los tratadistas, el criterio de que por tal se debe entender que el Estado se encuentra sometido al Derecho. Empero, dado que el sometimiento del Estado a las normas jurídicas constituye sólo una técnica que tiene como finalidad el que la actuación del poder público se realice de acuerdo con el sistema jurídico, tal situación, como afirma Rafael Entrena Cuesta, "...puede influir para perseguir diversas finalidades; a través de ella se podrán alcanzar fines buenos o malos, la libertad o la opresión como puede conseguirse la muerte o la vida aplicando el procedimiento de la desintegración del átomo". (*Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Pág. 47).

Por ello, el sometimiento del Estado a la ley no puede servir de base para la creación de regímenes totalitarios que hagan que los gobernados pierdan su calidad de sujetos de derecho colocándolos como objetos del poder de los gobernantes. Antes que nada hay que tener presente que el Estado de Derecho surge precisamente para equilibrar el poder y la libertad humana, que nace como una reacción al Estado Policía y al sistema jurídico que establecía las facultades absolutas del monarca.

En tal virtud, para la existencia del Estado de Derecho se requiere:

- a) Un ordenamiento jurídico, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- b) El reconocimiento de los derechos de los gobernados;
- c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y
- d) Un sistema de responsabilidades patrimoniales de la Administración Pública.

Así pues, resulta de gran importancia recordar que el Estado de Derecho tiene como antecedente el sometimiento de los particulares al poder absoluto del monarca, en el cual se produjo finalmente una fuerte reacción de los individuos que, al tratar de suprimir toda manifestación que limitara su libertad individual, trajo como consecuencia la implantación de la democracia, con la que se sometió la administración a la ley y se reconocieron los derechos de los particulares frente al Estado, generando de ese modo las

relaciones jurídicas entre administración y administrados, mismas que dieron lugar al establecimiento del Estado de Derecho.

La primera manifestación que se dio a partir de la implantación de la democracia, muestra una marcada tendencia al aseguramiento de las libertades individuales y una polarizada oposición al Estado Absolutista que trata de suprimir toda manifestación de autoridad que limite la libertad individual, con lo que se estableció la supremacía del individuo frente al Estado, el cual sólo puede interferir con la libertad individual cuando se trata de mantener el orden público, por lo que sus funciones deben concretarse a la defensa exterior, la paz interior y la justicia. Este período se reconoce como Estado Liberal, que se caracteriza por un "dejar hacer, dejar pasar" ante la presencia protectora del Estado.

Pero la concepción de la función del Estado se va transformando para asignarle mayores tareas, mayor participación con el fin de alcanzar los objetivos del bien común. Ya no se concreta a vigilar el desarrollo de la comunidad, ahora debe actuar a nombre de sus representados para alcanzar más rápidamente y en forma plena el bien común, realizando una serie de actividades en favor de los particulares en forma colectiva, en perjuicio de intereses individuales. Ahora se trata de un interés social o colectivo que el Estado deberá atender en favor de la colectividad con estas bases se llegó al Estado Intervencionista, por su forma de actuar, o Estado Providencia, por los fines que persigue.

1.3.1. Primeras Manifestaciones

Los primeros pasos para el establecimiento del Estado de Derecho fueron dados a partir de dos grandes movimientos: la Independencia de los Estados Unidos de América en 1776, y la Revolución Francesa en 1789.

En América, la primera manifestación formal de los derechos de los individuos se encuentra en la "Declaración de Virginia" del 20 de junio de 1776, que dio origen a la Declaración de Independencia de las 13 Colonias de América del 4 de julio de 1776, en cuyo texto se expresa "...que todos los hombres nacen iguales, con derechos a la vida, a la libertad, a organizar el gobierno...".

En Europa, la Revolución Francesa, y en particular la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, provocó la caída del poder absolutista y sentó las bases para la implantación de nuevos principios e instituciones que permitieron el desarrollo de normas hasta entonces desconocidas.

Dos ideas fundamentales: la División de Poderes, desarrollada por Montesquieu a partir de las ideas de John Locke, y el Principio de Legalidad, expuesto por Juan Jacobo Rousseau, transformaron la concepción del mundo al generar el reconocimiento de los derechos del individuo y la organización equilibrada del poder del Estado.

1.3.2. La División de Poderes

El principio de la División de Poderes combate el absolutismo y sirve de base a la democracia, al separar las funciones de creación de las leyes de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independiente de los demás, toda vez que, según dice Montesquieu todo poder, por naturaleza, tiende a convertirse en tiránico por lo que la única forma de evitarlo es lograr que el poder detenga al poder, ya que:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente... No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. (*El Espíritu de las leyes*, Título XI, Capítulo VI).

De esta manera se plantea la posibilidad de equilibrar las fuerzas de cada uno de estos órganos, que se limitarán entre sí.

La división de poderes se considera el presupuesto político del Derecho Administrativo, en tanto éste no pudo surgir con anterioridad a su aplicación, y el Estado de Derecho es el presupuesto jurídico de aquella rama del derecho, ya que sólo pudo existir por el establecimiento de las normas jurídicas que establecen la creación de los órganos administrativos y regulan su funcionamiento.

1.3.3. El principio de legalidad

El principio de legalidad, como expresión de la voluntad general, fue sustentado por Rousseau en el hecho de que la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta a través de las leyes que constituyen la síntesis de la voluntad general. Para que la voluntad sea general debe partir de todos para aplicarse a todos, y pierde su rectitud natural cuando tiende hacia algún objeto individual o determinado, porque entonces, juzgando lo que nos es extraño, no tenemos ningún verdadero principio de equidad que nos guíe (*El contrato social*).

Por tanto, el principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo, por su propia voluntad se somete. La voluntad general es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación, por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Lo anterior se basa en el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido.

De esta manera se limita el arbitrio de la autoridad para impedir que abuse del poder, y que sólo actúe cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía, y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación, condicionada al respeto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene.

1.3.4. Nacimiento del Derecho Administrativo

Las ideas referidas influyeron en los revolucionarios franceses de 1789. La fracción de los girondinos recoge la División de Poderes, en tanto que los jacobinos se ven influenciados por el principio de legalidad. Aunque ambas tesis son incompatibles, las primeras asambleas constituyentes crearon mecanismos complementarios para corregir las fallas derivadas de la aplicación forzada de tales tesis, pretendiendo con ello dar unidad y fortaleza al Estado.

Así, los constituyentes franceses estipularon en la Constitución de 1791 que en Francia no existe autoridad superior a la de la ley y que el legislativo y el judicial constituyen organizaciones diferentes. Por otro lado, dichos constituyentes establecieron que la subordinación del Ejecutivo a la legalidad fuera efectiva y real, y buscaron el medio idóneo para destruir los actos del ejecutivo que fueron contrarios a la legalidad.

El consenso decidió que el propio Ejecutivo se auto juzgará y revisara sus actos que fueran impugnados por los particulares, que consideraran vulnerados sus derechos. Esta facultad le fue otorgada al Consejo de Estado, quien inicialmente sólo dictaminaba sobre la legalidad o ilegalidad de los actos del Ejecutivo, a quien proponía su anulación o confirmación, ya fueran éstos ilegales o legales, respectivamente. Dado que el Consejo de Estado cumplió su función con ecuanimidad y rigor jurídico, más tarde recibió la facultad para juzgar los actos impugnados.

De todo lo anterior podemos concluir que el Derecho Administrativo sólo pudo nacer a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que transformó la condición de "objeto del poder" que anteriormente tenía el individuo, en "sujeto de derecho", con lo que se generó el establecimiento de relaciones entre la administración y los administrados, así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad, cuyo estudio y sistematización dio origen a esta disciplina por eso se ha dicho que el Derecho Administrativo es la única rama del Derecho que cuenta con acta de nacimiento: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

1.3.5. Clases de Estado de Derecho

El concepto de Estado de Derecho es evolutivo, no permanece estático en virtud de que las funciones del Estado se van transformando para signarle mayores tareas, mayor participación, con el fin de alcanzar los objetivos del bien común. Es por ello que la doctrina, desde el punto de vista histórico, reconoce dos clases de Estado de Derecho: el Estado Liberal de Derecho y el Estado Social de Derecho.

1.3.5.1. Estado Liberal

El surgimiento del Estado de Derecho, como triunfo en contra de la monarquía absoluta, fue de tipo liberal-burgués o individualista, en cuanto que tanto los ideólogos de los movimientos antiabsolutistas como aquéllos que los llevaron a cabo eran burgueses, los cuales idearon el establecimiento de un sistema basado en las nociones de libertad y democracia, pero de acuerdo con sus intereses económicos.

Así, conforme a esas ideas surgió en el siglo XVIII una doctrina política y económica justificativa del orden burgués: el liberalismo, a fin de asegurar la libertad para el ser humano.

Desde el punto de vista político, el liberalismo constituye un sistema que tuvo como fin garantizar a la burguesía los principios del derecho natural y de la economía liberal, en virtud de que se basaba en el ideario de que si los hombres por naturaleza son iguales y libres, deben seguir siéndolo, sin más limitantes que la auténtica libertad de los demás. Por ello, el Estado sólo puede establecer normas jurídicas que tiendan a garantizar la coexistencia de las libertades.

Por su parte, el liberalismo económico parte de la existencia de un orden natural universal que abarca tanto la vida como la actividad humana económico-social, orden que, al ser establecido por la "divina providencia", constituye un conjunto de leyes naturales, que harán la felicidad de los hombres, por lo cual nada ni nadie puede impedir su libre juego.

En consecuencia, el Estado debía de abstenerse de cualquier intervención y limitación que afectara la libre concurrencia en el mercado, la iniciativa económica y el respeto a la ley de la oferta y la demanda.

1.2. La Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo.

1. B. ACOSTA, Romero Miguel,
Teoría General de Derecho Administrativo,
Textos Universitarios, México, 1973,
Págs. 9-20.

[...] CONCEPTOS GENERALES

CAPÍTULO 1. Ciencia del Derecho Administrativo. El estudio del Derecho Administrativo, como ciencia, arranca del siglo XIX; su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, su construcción, están en evolución constante y han sido matizadas, y todavía lo son, por las profundas transformaciones político sociales del Estado.

Su objeto de conocimiento lo constituyen tanto las instituciones jurídicas como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se llama administración pública, o poder ejecutivo, y que la evolución social con sus explosiones y contracciones matiza y señala rumbos. Consecuencia de ello es que los cambios se suceden con tal rapidez y frecuencia, que instituciones consideradas estables, en cierta época, cincuenta años después se encuentran en crisis.

Para nosotros, el estudio de nuestra materia no es el Derecho Administrativo como conjunto frío y despersonalizado de normas, sino que lo consideramos en su rango científico.

CONCEPTO. Entendemos por ciencia del Derecho Administrativo el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.

Ahora bien, como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o de objetos que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituyen su materia.

Dentro del estudio de la ciencia del Derecho Administrativo, hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al arte.

CAPÍTULO II. Técnica y arte del Derecho Administrativo. Técnica, en general, es el conjunto de medios e instrumentos que sirven para realizar determinada actividad y generalmente ella es complementaria pragmática de los principios científicos así entendemos por técnica del Derecho Administrativo el conjunto de medios e instrumentos que en forma adecuada sirven para crear aplicar e interpretar el Derecho Administrativo

La palabra arte tiene significados multívocos para nuestros fines, entendemos como arte el conjunto de reglas para hacer bien una cosa y, por lo tanto en el Derecho Administrativo será el conjunto de reglas para estudiar, crear, aplicar e interpretar correctamente o en forma adecuada el Derecho Administrativo.

CAPÍTULO III. Metodología y sistematización del Derecho Administrativo. Carneluti¹ ha dicho con acierto que la ciencia del derecho está, en grandísima parte, todavía por hacer; la conciencia de su necesidad es bastante difusa y ha tomado forma precisamente de un problema del método. Continúa diciendo que la ciencia y la técnica tienen una relación recíproca, ya que la ciencia sirve a la técnica y la técnica sirve a la ciencia; no se hace técnica sin ciencia; pero es menester la técnica para que la ciencia alcance su perfección.

¹ Carneluti, Francesco, Metodología del derecho, Editorial UTEHA, México, 1962.

De acuerdo con los principios que hemos expuesto, necesitamos ofrecer no sólo un aspecto unilateral, fragmentario o parcial, de nuestros objetos de conocimiento, sino una visión completa tanto objetiva, como doctrinaria de ellos.

El vocablo método significa camino, ruta o sendero conforme al cual se explica el conjunto de principios, razones y fundamentos del objeto de conocimiento.

Bielsa² se plantea la pregunta de si es necesario que en la ciencia jurídica deba recurrirse a los métodos generales, o a los métodos especiales o propios de ella, que es lo verdaderamente lógico para lograr eficiencia en el estudio de la investigación del derecho.

El razonamiento jurídico no tiene generalmente como base el conocimiento absolutamente cierto de las cosas, pues los fenómenos sociales son, por esencia, mutantes; pero sí puede hacer uso de la verosimilitud, la frecuencia, la probabilidad y el estudio de la realidad.

Consideramos que el método es necesario y conveniente en cualquier actividad y con mayor razón cuando se pretende hacer un estudio científico. Es la serie de pasos lógicos, de instrumentos, así como la apreciación sistemática con que se cuenta en un momento dado para el estudio de un objeto de conocimiento.

En la ciencia del derecho se justifica, porque, como lo apunta certeramente el tratadista Argentino, no todos los conceptos que se tienen de las instituciones, las reglas de conducta y las normas jurídicas, se han logrado metódicamente, pues puede suceder que haya conceptos puramente subjetivos, que puedan ser incompletos, erróneos y arbitrarios; o bien que se hayan formado por intuición, por cierta experiencia limitada o por un mero empirismo.

Es cierta la frase que afirma que los conceptos del Derecho pueden apreciarse desde diversos puntos de vista: el ideal, el técnico, el teórico especulativo y el de la realidad. Si nos orientamos solamente por uno de ellos, tendríamos un concepto deformado, luego entonces es conveniente utilizar un método, o varios, y ensayar una visión de conjunto.

Según Bielsa, el método inductivo sirve para establecer los principios mediante la investigación y el examen del sistema constitucional, el sentido de las leyes y las tendencias doctrinarias y jurisprudenciales. El método deductivo se aplicará al llevar los principios generales a casos concretos. El experimental a posteriori es aplicable en el Derecho Administrativo, en cuanto permite, mediante el conocimiento de antecedentes, resultados y consecuencias, comparar, asemejar, identificar. El método jurídico comprende dos partes: el análisis y la construcción; el primero es más bien filosófico y la segunda corresponde a la técnica. Creemos que la verdadera aproximación a la realidad será aquella que, en forma reflexiva y con función lógica, estudie metódicamente el concepto en

² Bielsa, Rafael, Metodología jurídica, Editorial CASTELLVI, S. A., Buenos Aires, Argentina, 1961.

si mismo, para perfilar tanto sus datos objetivos, como los que dieron origen a su formación, compararlos con otros, hacer su análisis doctrinario y apreciarlo desde el punto de vista especulativo, tanto en el aspecto ideal, como en su funcionamiento en la realidad.

Sólo utilizando una metodología que abarque los enfoques aludidos podrá obtenerse un resultado satisfactorio y permitirá centrar nuestros objetos de conocimiento sin dogmatismos, y estudiarlos en su integridad, para llegar a una conclusión científica sobre los mismos.

SISTEMATIZACIÓN. La sistematización es el ordenamiento de los elementos que forman parte de un todo, en forma lógica y ordenada, para establecer su estudio a partir de los conceptos más generales o sencillos a los más concretos, conservando la unidad de estudio de origen.

Mediante la adopción del método y de la sistematización, trataremos primero de establecer un orden lógico en la exposición de los temas; segundo, tratar de estudiarlos en la forma más completa posible, aun con las limitaciones de una teoría general; tercero, características propias de cada institución y por último, determinar un lenguaje especializado y propio, que en lo posible evite errores y confusiones.

CAPÍTULO IV. Teoría general del Derecho Administrativo. El estudio de la ciencia del Derecho Administrativo corre paralelo a las modificaciones sociales y estructurales de la Administración Pública. Anteriormente se estudiaba como una unidad que comprendía múltiples materias que, poco a poco, han ido adquiriendo autonomía propia; por ello pensamos que en el primer curso de Derecho Administrativo deben estudiarse los principios generales y los conceptos básicos para comprender las instituciones que puedan presentarse en los derechos que, aun continuando como administrativos, adquieren una especialización propia, lo que hace necesaria una teoría general que, en lo posible, explique los fundamentos esenciales de la ciencia del Derecho Administrativo; por ejemplo: Lo relativo a la organización administrativa y la cuestión de codificar el Derecho Administrativo interesa a todas las ramas de esta materia; la teoría del acto administrativo es aplicable asimismo en las diversas materias especializadas; igual puede afirmarse en cuanto al procedimiento administrativo, a la ejecución del acto administrativo, al patrimonio del Estado y a la administración del personal que presta sus servicios a aquél. También la concesión es un concepto genérico, pues la encontramos en materia de transportes, de banca y de seguros, minera, de radio y televisión, de aguas nacionales y de derecho intelectual.

Por las razones expuestas es que estimamos, en la actualidad, que puede hablarse con toda validez de la teoría general del Derecho Administrativo, como una propedéutica para el estudio de las materias administrativas especializadas.

CAPÍTULO V. Concepto de Derecho Administrativo. Diversos criterios teóricos. Problema arduo ha sido el dar un concepto de Derecho en general, pues no obstante las múltiples teorías que existen sobre el particular, hasta ahora no hay un consenso u opinión

unánime acerca de ese concepto; nosotros consideramos que el Derecho es un sistema normativo con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético y que sirve de Instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social. En este orden de ideas, ensayar una definición del Derecho Administrativo, que abarque absolutamente todos sus caracteres y todas las posibles modalidades, resulta difícil; algunas veces se le ha descrito, otras se soslaya su precisión y la mayoría de los autores presentan divergencias; es una de las ramas del Derecho que posiblemente presentan más dificultades para la demarcación de sus fronteras.

Existen diversos criterios conforme a los cuales se le ha tratado de precisar, así tenemos:

El criterio legalista, que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración. Estas ideas las sostiene Posada y Colmeiro. Se puede criticar este criterio porque no define lo que son leyes administrativas ni lo que es la materia propia de la administración.

Criterio del Poder Ejecutivo. La mayoría de los autores considera que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo.

Criterio de las relaciones jurídicas. Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.

Criterio de los servicios públicos. Según Duguit y Jéze, es el conjunto de normas que regulan los Servicios Públicos. Como veremos más adelante, la actividad del Estado no se limita únicamente a prestar Servicios Públicos.

Como puede apreciarse los diversos criterios enfocan alguna parte u otra del concepto del Derecho Administrativo, pero no hay unificación en la idea del mismo.

CAPÍTULO VI. Concepto amplio y estricto del Derecho Administrativo. Concepto del autor. El Derecho Administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido y formal. Lato sensu consideramos que es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo sus relaciones con otros órganos del Estado con otros entes públicos y con los particulares.

Análisis del concepto. Como puede apreciarse, no hemos calificado a las normas si son de Derecho Público o Privado, o Derecho positivo o vigente, porque consideramos que la administración pública se regula por un sinnúmero de normas técnicas, costumbres, usos, contratos, etcétera, que constituyen, en un momento dado, la urdimbre jurídica que

sirve al Estado para realizar sus finalidades; es por ello que no hemos querido calificar el género de esas normas porque todas ellas en un momento dado regulan a la administración pública; por ejemplo: Evidentemente la organización, estructura y funcionamiento del Estado, y de la administración pública en particular, están sometidos a un conjunto de normas que parten del mismo Derecho Constitucional. El Código Civil del Distrito y Territorios Federales tiene normas que definen la personalidad del Estado (artículo 25), la publicación de las disposiciones generales en el "Diario Oficial de la Federación" (artículos 3º y 4º), la actividad de ciertos sectores de la administración, como -son los jueces del registro civil, la oficina del registro civil y el registro público de la propiedad, asimismo la administración pública organiza sociedades mercantiles, emite títulos de crédito que se regulan por leyes de naturaleza mercantil. Acepta costumbres que generan Derecho Administrativo, como el transporte colectivo de personas en automóviles de alquiler, también aplica usos y costumbres internacionales, se sujeta a convenios con otros Estados soberanos y con organizaciones internacionales y también celebra convenios con los particulares y contratos administrativos.

La administración pública también tiene relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial con los gobiernos de las entidades federativas con los municipios, con sujetos de Derecho Internacional como son otros Estados y organismos internacionales y por último con los particulares, en las más variadas formas y procedimientos.

Todas esas relaciones son de Derecho y consideramos que son administrativas, ya sea porque interviene un órgano de la administración pública o porque se realiza a través de ellas una actividad que podríamos señalar como administrativa, por exclusión de la del Poder Legislativo y la del Judicial.

Concepto restringido y formal. Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública, y su actividad. Creemos que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que, en un momento dado, pueda tener la administración pública; sin embargo la mayoría de los tratadistas está acorde con él.

Para Villegas Basavilbaso³ el Derecho Administrativo:

Es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o, entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.

Georges Vedel.⁴ El Derecho Administrativo es el derecho de la administración y, en este sentido, todo país civilizado poseerá un Derecho Administrativo porque tendrá necesariamente un conjunto de reglas que regulan la acción de la administración.

³ Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tipográfica Editora, Argentina, Buenos Aires. 1949. Imprenta BALMES RAUCH 1847. Buenos Aires.

Enrique Silva Cimma⁵ considera que Derecho Administrativo es aquel que tiene por objeto la creación, organización, funcionamiento y supresión de los servicios públicos, la regulación de la actividad jurídica de la administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de éste para con sus habitantes.

André de Laubadère⁶ nos dice:

En un sentido amplio el Derecho Administrativo comprende todas las reglas jurídicas aplicables a la administración, ya sea a su organización o a su actividad, o en particular, a sus relaciones con los administrados. Así entendido es el derecho de la administración.

Marcel Waline⁷. Antes de definir el Derecho Administrativo define a la administración como el conjunto de órganos del Estado que no tiene la cualidad de autoridad legislativa ni judicial. Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que: 1. Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración; 2. Determinan sus poderes; 3. Determinan complementariamente los límites de esos poderes; 4. Las sanciones por el exceso de esos poderes y las faltas cometidas en su ejercicio.

Gabino Fraga⁸ lo concibe como la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.

CAPÍTULO VII. Derecho Público y Derecho Privado. Tradicionalmente se ha considerado que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público y la doctrina se orienta a tratar de establecer una separación de esas ramas del Derecho. Sin embargo, a pesar de que los criterios de diferenciación vienen desde el Derecho Romano con la definición de Ulpiano:

"Publicum just est quod ad statum rei romanae spectat, pri vatatum quod ad singulorum utilitatem", y se han ensayado múltiples teorías sobre el particular, actualmente estas nociones, como muchas otras, están en crisis y revisión, pues la evolución histórica del Derecho ha ido presentando cada vez más problemas sobre el particular; y aun hay quien sostiene que esa división carece de sentido, pues el Derecho es unitario, y quien afirma, como Radbruch, que se trata de categorías jurídicas a priori.

⁴ Vedel Georges, Droit Administratif, 3e édition, Presses Universitaires de France, 108 Boulevard Saint Germain, Paris, 1964, p. 47.

⁵ Silva C. Gimma, Enrique, Derecho Administrativo, 23 edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1962, p. 30.

⁶ Le Laubardère André, Droit Administratif, 3c et 'te éditions; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand Auzias, Imprimerie du Parnasse, 9, Rue Edouard-Jacques, Paris, 1967, p. 14.

⁷ Waline, Marcel, Droit Administratif, 9e édition, Editions Sirey, 22, Rue Soufflot, Paris. Imp. 1. Boisseau, Rue du Taur, 34. Toulouse, France, 1963, pp. 4-5.

⁸ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 103 edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1963, p. 3.

Sin embargo, para efectos didácticos, consideramos conveniente ensayar un criterio que sirva exclusivamente de orientación, estimando que en el fondo todo es Derecho y que únicamente por razones de especialización, objeto de estudio, método y sistema, se puede hacer una distinción entre las diversas ramas del Derecho y no en función de una distinción genérica.

Entendemos por Derecho Público el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad. Es claro que las normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, sea cual fuere la categoría de las mismas —Constitución, leyes orgánicas, reglamentos— son de Derecho Público tanto porque se refieren al ente público mismo, cuanto porque organizan su funcionamiento y estructura. También lo serán aquellas que regulan la actividad del Estado en que intervenga con los particulares con el carácter de autoridad, ya que éste ha sido el criterio generalmente aceptado desde el Derecho Romano.

Derecho Privado será el conjunto de normas que regula las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público.

Como ya se explicó, estos conceptos fundamentales deben tomarse para comprender, desde un punto de vista didáctico, ambas ramas del Derecho, pues consideramos que tanto el Estado como la administración pública se regulan por normas que corresponden a ambas categorías jurídicas, sin que en la realidad afecte a las relaciones, o a la naturaleza misma del Estado el que, en un momento dado, se aplique una norma que sea considerada de Derecho Público o de Derecho Privado. Así tenemos que las normas de Derecho Público, que estructuran al Estado mismo, las encontramos en la Constitución, en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de sus dependencias, en las que crean organismos descentralizados y empresas de Estado; también lo son el conjunto de leyes administrativas que regulan materias específicas y que atribuyen competencia a esos órganos.

Hay también normas que se consideran por lo menos formalmente de Derecho Privado y que regulan la actividad del Estado, como ya lo mencionamos antes; se podría decir que, en el fondo, desde un punto de vista objetivo, esas normas debieran ser de Derecho Público, pero, como ya se indicó, forman parte de la estructura del Derecho Privado. Estimamos que las normas que regulan la personalidad del Estado no debieran estar en el Código Civil del Distrito y Territorios Federales, como tampoco las que regulan la personalidad de las entidades federativas y de los municipios, pues esto último corresponde a la competencia de las legislaturas locales.

Ciertos autores, como Garrido Falla⁹, señalan un fenómeno en el sentido de que el Derecho Público se privatiza y el Derecho Privado tiende a su publicación, así por ejemplo: los antiguos códigos civiles, y aun el famoso Código de Napoleón, regulaban materias que, con el tiempo, se fueron separando del código civil; entre las más importantes tenemos al Derecho del Trabajo. El Derecho de Autor formó parte de las normas contenidas en los códigos civiles de México hasta 1946 en que se promulgó la primera ley federal sobre esa materia; lo mismo puede decirse de la materia de Patentes y Marcas. Lo relativo al registro civil y al registro público de la propiedad opinamos que debe ser materia administrativa y no formar parte del Código Civil, pues inclusive en este último hay reglamentos administrativos que complementan al código mencionado, lo que pudiera resultar contradictorio desde el punto de vista teórico que analizamos.

Algunas normas del Código Civil creemos están derogadas por leyes administrativas, como son las que contienen el régimen de los bienes tanto del dominio público, como del dominio privado de la federación, los Estados y los municipios, que es materia regulada por leyes administrativas, así como la expropiación por causa de utilidad pública.

El fenómeno se observa más acentuadamente en el Derecho Mercantil, pues del Código de Comercio de 1889 podríamos afirmar que en esta época sólo quedan vigentes cuerpos aislados de normas, relativos a los comerciantes, al acto de comercio, obligaciones mercantiles, algunos contratos y las relativas al procedimiento, ya que se han promulgado innumerables leyes sobre materias que antes regulaba ese ordenamiento, como son: la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, las que regulan Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo; cuerpos de normas en los que encontramos una clara orientación hacia el Derecho Público dado el interés general que existe sobre esas materias, las que creemos tienden hacia el Derecho Administrativo, fenómeno que es reconocido por distinguidos mercantilistas, como Barrera Graf¹⁰.

Se afirma que el Derecho Público tiende a privatizarse por el hecho de que el Estado organiza sociedades anónimas y adopta sistemas y procedimientos, que tradicionalmente se han considerado regulados por el Derecho Privado. Nuestra opinión, sobre los fenómenos antes reseñados, es que son una consecuencia natural de la evolución dinámica del Derecho, y no creemos que el Derecho Privado se publicite, sino más bien que las necesidades sociales y el avance tecnológico van imponiendo especialización en la actividad humana, que a la vez demanda especialización de las normas que la rigen; pues, como ya lo afirmó Georges Scelle, a una dinámica social debe corresponder una dinámica jurídica y los diferentes cuerpos de normas especializadas

⁹ Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, 23 edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, PP. 163 y 164, primer tomo.

¹⁰ Barrera Graf, Jorge, Tratado de Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, S. A., México, 1957, pp. 20 y 21, vol. 1.

tienden a su autonomía sin que formen parte del Derecho Privado. Por otra parte, es difícil apreciar que el Derecho; Público se privatice, pues, si se analiza con detenimiento el fenómeno, lo que los autores llaman privatización no viene a ser sino que el Estado adopta las técnicas de administración de los particulares, o bien se regula por normas de Derecho Privado, en ciertos casos de gestión administrativa, sin que por ello pierda su carácter de Estado, ni el Derecho Público se privatice.

CAPÍTULO VIII. La ciencia del Derecho Administrativo y las ramas especializadas que tienden hacia su autonomía. Acorde con las ideas expuestas, la ciencia del Derecho Administrativo es un género dentro del cual pueden quedar encuadradas una serie de materias, que van surgiendo con la constante ampliación de las actividades del Estado y constituyen nuevas ramas del Derecho, consideradas por nosotros administrativas; bien sea porque se realizan a través de unidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, porque objetivamente son ramas administrativas, o guardan estrecha relación con el Derecho Administrativo y que a su vez van adquiriendo autonomía, pues su objeto de conocimiento es propio y tienen un régimen y una sistematización independiente o tienden hacia ello.

Así han surgido, en las diversas materias, los derechos que mencionaremos a continuación sin pretender que sea una enumeración exhaustiva, sino más bien ejemplificativa, pues día a día pueden surgir nuevos cuerpos de normas con las características antes citadas.

En materia de agricultura y ganadería tenemos los derechos Forestal, Agrícola y Ganadero.

En materia agraria el Derecho Agrario y el relativo a los terrenos nacionales, comunales así como el de colonización.

En comunicaciones y transportes tenemos el Derecho de Transporte Ferroviario, por Carretera y Marítimo, el Derecho de Telecomunicaciones, el relativo a la telecomunicación vía satélite, el Aéreo y el Postal.

En el Distrito Federal encontramos el Derecho sobre la prestación de los Servicios Públicos, Derecho Notarial y Derecho de Infracciones Administrativas.

En materia educativa los derechos: Educacional, Universitario, de Autor y de las Profesiones.

En materia económica los derechos de Fomento Económico e Industrial, Patentes y Marcas, Pesca, Pesas y Medidas, Estadística, Cooperativo y de Regulación de Precios de Productos Básicos.

En materia de, defensa y seguridad encontramos los derechos: Militar, Penal Militar, de Seguridad Social Militar, Sanitario Militar, Laboral Militar, Educacional Militar y Derecho Naval.

En materia de gobernación los derechos: Electoral, de Población y de Migración, Cinematográfico, de Cultos, de Imprenta y Prensa, Político, Penitenciario, de Rifas, Juegos y Sorteos permitidos.

En materia de hacienda y crédito público encontramos los siguientes derechos: Aduanero, Arancelario, Bancario, de Crédito, Fiscal, Financiero, Mercantil y Presupuestal.

En obras públicas encontramos todo el Derecho relativo a la construcción de las mismas y parte del Derecho Portuario.

Patrimonio nacional: el Derecho relativo a los bienes del Estado, a la administración de su patrimonio, a la explotación del mismo, al control sobre sus organismos, Minero y Derecho de Conservación y Aprovechamiento de Recursos Naturales.

Recursos hidráulicos: el Derecho relativo a la explotación y aprovechamiento de aguas nacionales.

Relaciones exteriores: Derecho Consular, Diplomático e Internacional Público, en aquellas partes que aplica en el ámbito interno, el Poder Ejecutivo.

En materia de salubridad y asistencia: los derechos de Seguridad Social, Sanitario y Asistencial.

En materia de trabajo: el Derecho Laboral, el relativo al Procedimiento Laboral y el de la Previsión Social.

Turismo: Derecho del Turismo.

Existen algunas ramas del Derecho Administrativo especializado que tienen íntima relación con casi todas las oficinas administrativas y son: el Derecho Laboral Administrativo, el relativo a la organización y funcionamiento interno de los diversos órganos de la administración, el de las infracciones administrativas y, por último, también tiene mucha importancia el Derecho Registral.

(Contenido conceptual de la materia en el organigrama número 1)

CAPÍTULO IX. Relaciones de la ciencia del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho y otras ciencias. La ciencia del Derecho Administrativo y este último como tal, en el desarrollo de su sistemática y aplicación, tienen relaciones con otras ciencias y con otras ramas del Derecho, ya que no son fenómenos aislados e independientes.

Con el Derecho Constitucional las relaciones son estrechas, pues de él deriva tanto la organización del Estado como su estructura fundamental.

Con el Derecho Procesal existen relaciones porque en algunas partes del proceso, sobre todo en el Laboral Administrativo y el de Infracciones, intervienen autoridades administrativas y en los procesos Penal y Civil coadyuva en la ejecución de las resoluciones judiciales.

Con el Derecho Internacional, porque corresponde al jefe del Estado llevar a cabo las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, ya sea directamente o a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la que depende el servicio diplomático y consular. Corresponde asimismo al Ejecutivo, a través de sus dependencias, el proveer a la ejecución en el ámbito interno de los acuerdos internacionales, especialmente de los que se celebran con organismos internacionales especializados.

Con el Derecho Penal, la averiguación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, que, según veremos, forma parte de la organización administrativa centralizada. La ejecución de las sentencias penales se hace a través de la Dirección de Prevención Social.

Con el derecho Civil, en cuanto a que algunas actividades previstas en el Código Civil son desarrolladas por autoridades administrativas, como el registro civil y el registro público de la propiedad y también porque este cuerpo legal contiene algunos artículos que regulan a la administración pública, según ya lo precisamos anteriormente. Asimismo con el Derecho Mercantil, también ya expusimos la relación que se va haciendo cada vez más estrecha con el Derecho Administrativo.

Con la Ciencia Política. Entendiéndola como el estudio general del Estado, de los sistemas de gobierno, filosofía y fines del mismo, por cuanto que la ciencia del Derecho Administrativo estudia varios aspectos de aquél.

Con la Sociología. Los fenómenos sociales imponen el estudio de las necesidades y movimientos de la población, su desenvolvimiento y los factores histórico-geográficos, climatológicos y sociales que deben tomarse en cuenta tanto para la legislación, como para la actividad administrativa.

Con la Economía. Los fenómenos de producción, distribución y consumo de bienes y productos, la intervención del Estado, en el desarrollo de la infraestructura y planes de desarrollo económico, son actividades que competen regular a la Administración Pública.

Con la Estadística. Los censos, catastros estadísticos, demográficos, económicos, etcétera, permiten un estudio cuantitativo de las necesidades sociales y de la realidad del país para proporcionar los medios necesarios a su atención.

La Historia permite el estudio comparado del desenvolvimiento de las instituciones administrativas a través del tiempo.

Con la Cibernética. Las computadoras son auxiliares en la formulación de los padrones fiscales, censos, métodos de producción, registros, etcétera.

La Tecnología permite la utilización de procedimientos modernos, eficaces, sencillos y de gran rendimiento a la administración pública, por ejemplo el uso de tecnología avanzada en el Sistema de Transporte Colectivo de la ciudad de México (Metro). [...]

1.3. Reforma Administrativa.

1. C MARTÍNEZ Morales Rafael I.
Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 3
Derecho Administrativo
Harla, México, 2001,
Pág. 210

REFORMA ADMINISTRATIVA Reformar, en una de sus acepciones, es arreglos, poner en orden (D.E.M., M. Alonso).

Dado que la administración pública no es algo estático ni se encuentra ajena a los cambios de la sociedad, recibe constantemente presiones e influencias de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se producen en el país. Los órganos administrativos del estado, a pesar de la rigidez que les imprimen el principio de jerarquía y la tradición, se ven presionados por la dinámica social, las innovaciones tecnológicas y los avances de la disciplina de la administración.

Todo lo anterior, que la doctrina ha estudiado de manera amplia, crea la necesidad de modificar y actualizar permanentemente la organización y los métodos de los entes del poder público. Este movimiento de innovación continua se llama reforma administrativa.

En México, a partir de 1973 se inician los estudios y programas contemporáneos de reforma administrativa. Éstos llevaron a tomar ciertas medidas jurídicas. Como la expedición de una nueva ley de la Administración Pública (1976), mayor control sobre los entes paraestatales, cambios en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (1982), eliminación de trámites innecesarios ante las oficinas gubernamentales, transferencias de entes paraestatales a los particulares (1984 a 1995), etcétera.

Entre las muchas finalidades que se le han atribuido a la reforma administrativa. Está la de volver más eficiente al poder ejecutivo y a sus órganos, a efecto de cooperar a que se logre el desarrollo socioeconómico del país.

El sistema de reforma administrativa en la actualidad, recibe en nuestro medio el nombre no muy técnico de *simplificación administrativa*, tendiente, de manera central, a eliminar gestiones duplicadas o innecesarias. El programa y los acuerdos relativos a esta cuestión, fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. [...]

1.4. Evolución de la Capacidad Administrativa del Estado Mexicano

1. A DELGADILLO, Luis H.

2.2.3. Función administrativa

La función administrativa, cuyo contenido es materia fundamental del Derecho Administrativo, plantea problemas en lo que respecta a su definición, ya que algunos autores le dan contenido diverso y otros pretenden definirla por exclusión de las otras dos funciones. En este último sentido, la función administrativa sería la actividad que realiza el Estado, diferente de las funciones legislativa y judicial, lo cual no aclara su contenido.

Otros autores, desde el punto de vista orgánico o formal, identifican a esta función como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo, lo cual no es suficiente puesto que, como ha quedado expuesto en los puntos anteriores, el Ejecutivo también realiza funciones judiciales y legislativas, y como veremos más adelante, la función administrativa, materialmente también es llevada a cabo por los poderes legislativo y judicial.

Para identificar la función administrativa será necesario partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. Lo anterior nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, para que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Esta forma de manifestación del Estado queda plenamente diferenciada de la función legislativa en virtud de que ésta es una ejecución directa de la Constitución, que establece situaciones jurídicas generales, mientras que la función administrativa es ejecución de la ley y produce situaciones Jurídicas individuales.

La función jurisdiccional supone la controversia o la incertidumbre, respecto de ciertos derechos o intereses, mientras que la administrativa presupone la existencia de la norma a la cual se va a dar plena eficacia mediante su ejecución.

Para identificar la función administrativa es necesario que partamos de las características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales. Tales notas de distinción son: concreción, inmediatez, continuidad y espontaneidad.

La *concreción* de la función administrativa se contrapone con la legislativa, ya que en ésta los actos que produce son de carácter general y abstracto: es decir, la creación de actos regla. En cambio, aquella función se caracteriza porque el acto administrativo es concreto ya que atiende a casos particulares y determinados, a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.

La *inmediatez* se contrapone a la función legislativa, toda vez que ésta procura la ejecución, en primer grado, de las normas constitucionales: en cambio, en la función administrativa, al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata es de las leyes, y de manera mediata, o en segundo grado, de la Constitución.

También la inmediatez de la función administrativa se manifiesta, desde otro punto de vista, tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través de ella se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales, cuestión que no se da en la legislativa, porque ella tiende a limitar o condicionar la conducta de las personas, y tampoco se presenta en la jurisdiccional, ya que a través de ésta el Estado procura que la voluntad legislativa sea observada, lo que da por resultado que las necesidades públicas se realicen de manera mediata.

La *continuidad* de la función administrativa consiste en que ésta se realiza de una manera permanente o ininterrumpida, lo cual no se da ni en la legislativa ni en la jurisdiccional, que se llevan a cabo de manera aislada e intermitente.

La *espontaneidad* distingue a la función administrativa de la jurisdiccional, en tanto que ésta necesita la petición del interesado, ya que el juzgador no puede actuar de oficio para tramitar un proceso: en cambio, en la administrativa actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada, puesto que lo hace por iniciativa de los órganos administrativos.

Lo anterior obedece al hecho de que la función jurisdiccional supone la controversia o la incertidumbre, respecto de ciertos hechos o intereses, que requiere de la petición del interesado en cambio, la administración presupone la existencia de normas a las cuales se va a dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público.

Por lo tanto, la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico

Por lo anterior, es posible afirmar que la función administrativa, desde el punto de vista material, es decir, en razón de su contenido, también es realizada por el Poder Legislativo y el Judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, y al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración.

Desde el punto de vista formal u orgánico, la función administrativa será toda la actuación que realice el Poder Ejecutivo, aunque la naturaleza de los actos en que se manifieste tenga carácter legislativo o judicial, o se trate de actos políticos, ya que sólo por el hecho de provenir del Ejecutivo será función administrativa.

Por todo lo anterior podemos concluir que cada uno de los poderes realiza principalmente una función, pero también realiza actos característicos de los otros dos poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto. Así tenemos que, por ejemplo, el

Ejecutivo realizará fundamentalmente funciones administrativas, pero también realizará actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

2.3. LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO

Una vez precisada la forma en que la actividad del Estado puede manifestarse, es conveniente iniciar el estudio del contenido de esa actividad. La concepción de ésta, así como de sus fines ha variado en el tiempo y en el espacio.

A partir de la idea de que las atribuciones son las tareas asignadas al Estado para la realización de sus fines, Fraga (Pág. 4) hace un análisis de las transformaciones que éstas han tenido al ir modificando los fines del Estado, al cual identifica en tres etapas sucesivas: la primera corresponde al *Estado gendarme* en el que las

...atribuciones del Estado consisten en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden...

En la segunda, ante el mayor desenvolvimiento del Estado

...va interviniendo con un ritmo acelerado en las actividades económicas, tanto por requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos, como porque con el aumento de sus necesidades generales, nuevas finalidades se agregan a las primitivas y para satisfacer eficazmente tales necesidades procede, ya sea fomentando la acción de los particulares, o bien, completándola o supliéndola, y atribuyéndose la prestación de servicios públicos.

Finalmente en una tercera etapa, que corresponde al momento actual, el Estado ha venido a agregar a sus finalidades anteriores las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia, de *justicia social*, que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al *Estado gendarme* de la primera etapa en un *Estado providencia* o *Estado Social de Derecho* cuyo principal problema es el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

Al agrupar de esta manera el contenido de la actividad del Estado, encontramos que a través de las atribuciones de policía el Estado regula la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden jurídico. Esta regulación se manifiesta en normas que limitan la acción de los gobernados, previene la violación de derechos y sanciona la comisión de ilícitos.

A través de las atribuciones de *fomento*, el Estado procura desarrollar diversas áreas de la actividad económica de los particulares o regiones determinadas del territorio nacional, tratando de corregir las diferencias o desigualdades de las condiciones económicas de la población. Con relación a las atribuciones de servicio, éstas se manifiestan en la actividad tendiente a satisfacer las necesidades generales de los particulares, ya sea en forma directa o concesionada.

Otros autores agregan la atribución de gestión económica, mediante la cual el Estado actúa en competencia con los particulares, proporcionando bienes de mercado por conducto de sus empresas industriales o comerciales.

Conforme a lo expuesto, el contenido de la actividad del Estado se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, ésta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines. De esta manera encontramos que en un Estado de Derecho, en el que la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, estas competencias se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, con el nombre de atribuciones.

Para algunos autores, como Serra Rojas (*Derecho Administrativo*, Tomo 1, Pág. 21) el concepto atribución no es un elemento importante en la ciencia del Derecho Administrativo, ya que no es necesario para la definición de las instituciones administrativas, puesto que "Es un término que no fundamenta las instituciones de derecho administrativo porque puede fácilmente omitirse". Por su parte, el maestro uruguayo Enrique Sayagués Laso (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Pág. 49) considera que "aunque el término atribución viene prestigiado por autores de tanta jerarquía... (es)... más exacta la palabra *cometidos*"

Por nuestra parte, consideramos más conveniente el uso del término "atribuciones", toda vez que conforme a nuestro sistema jurídico, la Constitución y la legislación se refieren a las actividades que deben ser realizadas por los diversos órganos del Estado, conforme a las atribuciones que a ellos les otorga, y que se manifiestan en las funciones de los poderes, para la consecución de los fines del Estado Mexicano.

De esta manera podemos concluir diferenciando los conceptos fines, funciones, atribuciones y actividades del Estado, al afirmar que los fines son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el bien público; las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano; y la actividad estatal es la expresión material de la actuación de los órganos públicos.

2.4. LOS COMETIDOS DEL ESTADO

El enfoque metodológico para el estudio del Derecho Administrativo, con base en los cometidos del Estado, fue planteado por Sayagués Laso, quien los identifica como "... las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente". (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Pág. 50.)

El maestro Sayagués considera que los cometidos fundamentales del Estado son seis:

1. Regulación de la actividad privada.
2. Cometidos esenciales.
3. Servicios públicos.
4. Servicios sociales.
5. Actuación en el campo de la actividad de los particulares.
6. Justicia.

De estos seis cometidos excluye del ámbito administrativo al primero y al último, ya que el de Regulación de la actividad privada, es una función legislativa, y el de Justicia se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional.

Por cometidos esenciales debemos entender aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser efectuadas por los particulares: defensa, relaciones exteriores y policía.

Los *servicios públicos* son actividades que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continúa: justicia, distribución de agua, drenaje, pavimentación, correo, etcétera.

Servicios sociales son las tareas que realiza el poder público con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos, entre las que se encuentran: las de previsión social, asistencia, bienestar económico, etcétera.

Los *cometidos de actuación* en el campo de la actividad de los particulares, son aquellas tareas que no corresponden a la función pública, por ser propias de los particulares, pero que el Estado realiza por razones de estrategia económica, como son las industriales y comerciales, producción de acero, bienes de capital y abasto, etcétera.

Independientemente de lo atractivo de este enfoque metodológico, consideramos que conforme a la legislación y al Derecho mexicano, nuestro estudio debe realizarse a partir de los conceptos de funciones, atribuciones y actividades, por lo que sólo dejaremos enunciada la concepción de los cometidos estatales.

2.5. LA PERSONALIDAD DEL ESTADO

La concepción del Estado como persona jurídica, cuya actuación es la manifestación de un poder que el pueblo le ha otorgado, a la vez que se somete al Derecho, creado por él, ha dado lugar a diversas teorías que tratan de explicar esta dualidad: órgano político y persona jurídica.

Como órgano político queda establecido en la Constitución, que en sus artículos 39, 40 y 41 lo prevé, y como persona jurídica, el artículo 25 del Código Civil Federal le reconoce su capacidad como sujeto de derechos y obligaciones, cualidad que conocemos con el nombre de "personalidad".

Considerando que el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, normalmente regula relaciones privadas de los particulares, Rafael de Pina nos dice que:

No todas las personas morales comprendidas en el artículo 25 del Código Civil, caen bajo la regulación de las normas del Derecho Privado contenidas en ese ordenamiento, el Estado, el Municipio y las corporaciones de interés público en general, tienen su regulación en las leyes políticas y administrativas, las sociedades mercantiles en la legislación de este carácter; los sindicatos en las leyes del trabajo; las cooperativas y mutualistas, en la legislación especial dictada al efecto. (*Derecho Civil Mexicano, Introducción-Personas-Familia*, Pág. 255.)

El Estado Mexicano, como persona jurídica colectiva, puede tener derechos y obligaciones, y por lo tanto se ve sometido al orden jurídico vigente que le ha sido impuesto.

2.5.1. Teoría de la doble personalidad

Los derechos y obligaciones del Estado normalmente son de Derecho Público, aunque eventualmente pueden ser de Derecho Privado. Esto ha dado lugar a considerar que tiene una doble personalidad: una de Derecho Público, que se manifiesta cuando actúa en función de su soberanía, y otra de Derecho Privado, a la cual se somete como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Esta teoría es la que ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede apreciarse en la jurisprudencia que aparece en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 632, cuyo texto es el siguiente:

ESTADO, CUÁNDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR ÉL. El estado, cuerpo político de la Nación, procede manifestarse en sus resoluciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que les son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquellos medios que la Ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y

otros, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de poderes soberanos, y el juicio de garantía no es más que una queja de un particular, que hace valer contra el abuso de un poder. (Quinta Época: Tomo LXVI, pág. 218, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.)

2.5.2. Personalidad única del Estado

Sin embargo, en nuestro sistema jurídico la concepción de la doble personalidad del Estado no es correcta, ya que de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, por lo que los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos, ya que sólo el pueblo lo es, y en él radica la única voluntad que puede manifestarse a través de distintos órganos, en los términos que ordena la Constitución (Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 10).

En relación con la personalidad del Estado resulta significativa la concepción de Gordillo, en el sentido de que ... la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida o multiplique; del mismo modo que un industrial estará sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una quintuple personalidad: comercial, laboral, civil, administrativo-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos, y ello es también válido para el Estado. (*Teoría General del Derecho Administrativo*, Pág. 51.)

El Estado mexicano, como persona jurídica sometida al derecho, sólo tiene una voluntad y, por tanto, una personalidad jurídica, por lo tanto, lo que se diga en contra no deja de ser una cuestión meta jurídica. [...]

1.5. Concepto de Derecho Administrativo

1. C. MARTINEZ Morales Rafael I.
Biblioteca Dictionarios Jurídicos Temáticos
Volumen 3
Derecho Administrativo
Harla, México, 2001,
Págs. 61-62.

[...] DERECHO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. Conceptuar el derecho plantea una problemática de carácter filosófica muy compleja, de la cual se han ocupado innumerables teóricos sin que hayan podido llegar a una plena unanimidad en lo referente a qué comprende el término. Lo que sí es innegable, es que su desarrollo como polémica resulta relativamente reciente, pues se remonta a los orígenes del Estado moderno, en que el principio de soberanía es trasladado del monarca a la generalidad, es decir, al conjunto de individuos que conforman a toda la sociedad, a quienes coloca en un plano de igualdad ante la ley, sin importar la posición económica o social que guardan dentro de aquella.

Hay quienes sostienen que cualquier sistema de normas de conducta dirigidas a los individuos de una población dada, garantizado por el uso de la fuerza para el caso de resistencia o incumplimiento, representa ya un sistema de derecho, posiblemente en razón de que este arquetipo lo encontramos desde las primeras formas humanas de organización.

Nuestra opinión, diametralmente opuesta a la anterior, sostiene que el derecho como lo conocemos en la actualidad, y para su aceptación, observa un requisito sin el cual no: la igualdad de los hombres a quienes está dirigido; circunstancia que históricamente aparece con el fin de los sistemas que resguardan a los privilegiados de unos pocos (Revolución francesa).

Esta idea, bosquejada por los contractualistas (**Hobbes, Locke y Rousseau**), adquiere con Kant una inmejorable claridad al sostener que la coacción ejercida por el sistema de derecho debe ser "general, recíproca e igual", de tal suerte que este pensador, introduce la génesis de nuestra moderna tradición legal, ya que preconiza la total autonomía de la organización jurídica frente a los intereses económicos particulares y la actuación política discrecional y espontánea de los individuos o ambos.

No pretendiendo profundizar acerca del tema, sino más bien puntualizar su complejidad, debemos para los efectos del vocablo, adoptar un concepto que delimite una categoría esencial para proseguir nuestro estudio.

A dicho efecto entendemos por derecho al sistema de normas de conducta dirigidas, por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto a estado, y fijando sanciones para el

incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de a quien obliga.

Para Hans **Kelsen**, el derecho "es un orden coactivo,... método específico que permite inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada".

Diversos criterios que explican el concepto de derecho administrativo. Según **Villar Palasí**, existen más de 90 conceptos de derecho administrativo, provenientes de otros tantos autores; este dato ilustra lo difícil que resulta determinar los criterios que permitan conceptualarlo, así como elegir alguna definición o algún concepto que sean los mejores para la comprensión del tema.

Los autores **Álvarez Gendín, Boquera Oliver y Olvera Toro**, entre otros, realizan una sistematización de los criterios teóricos que determinan el concepto de nuestra disciplina, los cuales, ya resumidos, son los siguientes:

- 1 Criterio orgánico: hace hincapié en los entes administrativos;
- 2 Corriente que lo considera como conjunto de leyes administrativas;
- 3 Criterio de la actividad administrativa;
- 4 Teoría de la función administrativa como nota determinante (**Fraga**);
- 5 Corriente que atiende a las relaciones del poder ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares;
- 6 Criterio del servicio público (**Duguit, Roland, Jeze**);
- 7 Criterio teleológico. Insiste en los fines de interés general de la administración. (**Gascón y Marín Manuel Colmeiro, Teodosio Lares**);
- 8 Sistema de principios jurídicos, y
- 9 El criterio que pone la nota esencial en los medios de defensa con que cuenta el particular frente a la autoridad administrativa.

Concepto amplio y estricto del derecho administrativo. En este punto se aspira a proporcionar un concepto de nuestra disciplina, en el cual se contengan todas las notas importantes propias de ella y las diferenciadoras en relación con las otras ramas jurídicas. Esta, desde luego, es una aspiración ambiciosa, pues todas las opiniones respecto de este asunto son válidas, según los razonamientos de sus autores.

Es oportuno aclarar con **Boquera** que:

No debe confundirse el concepto de derecho administrativo con la definición del derecho administrativo. Ésta pretende expresar el contenido de la disciplina jurídica; aquél servirá de punto de partida para conseguir un sistema científico.

Citamos como representativos de una amplia producción científica en nuestra disciplina, los conceptos de derecho administrativa siguientes:

Parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa.

Rama del derecho público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa.

Rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.

Por nuestra parte, resumimos diciendo que derecho administrativo es el conjunto de *reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.*

Cabe indicar las características que la doctrina le ha atribuido al derecho administrativo: rama jurídica interna del derecho público, generalmente no codificada, escrita, en evolución y de una enorme extensión y variedad de asuntos.

Concepto restringido y formal. Como conceptos formales y restringidos, se pretende encuadrar a aquellos que resulten insuficientes por omitir algún aspecto regulado dentro del derecho administrativo; este encuadramiento es totalmente subjetivo y lo hacemos únicamente para seguir al programa oficial de 1986 en la Facultad de Derecho (México).

El derecho administrativo es el derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.

Es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.

1.6. Relaciones del Derecho Administrativo con otras Ramas del Derecho

- | | |
|------|--|
| 1-A. | DELGADILLO, Luis H.,
Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso
2ª edición, Limusa, México, 2001,
Págs. 58-62. |
|------|--|

3.3. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El estudio de las relaciones del Derecho Administrativo con otras disciplinas jurídicas se justifica por el hecho de la autonomía de ésta, y además, en razón de la

interpretación integral del sistema jurídico positivo, en tanto que las distintas ramas del derecho no pueden interpretarse de manera aislada, sino bajo un aspecto armónico, a fin de poder llenar las lagunas legislativas que pudieran existir.

En esta medida, el Derecho Administrativo se relaciona con todas las disciplinas jurídicas de nuestro sistema, sin embargo, por ahora sólo nos ocuparemos de sus relaciones con el Derecho Constitucional, el Derecho Civil, el Derecho Procesal, el Derecho Tributario, el Derecho Penal y el Derecho Laboral.

3.3.1. Con el Derecho Constitucional

El Derecho Administrativo es un producto del Estado de Derecho, el cual nace y se desenvuelve en virtud de que la organización y funcionamiento de los órganos que ejercen el poder se encuentran regulados con base en las disposiciones constitucionales que los establecen, de donde se desprende una estrecha relación de ambas disciplinas, y una dependencia del Derecho Administrativo al Derecho Constitucional, puesto que sin éste no puede existir aquél.

El Derecho Constitucional es la base de toda la regulación del Estado, ya que las diversas disciplinas que integran lo que se conoce como Derecho Público, se derivan de él. Así tenemos que el Constitucional tiene como objeto las bases orgánicas del establecimiento y de la manifestación del Estado, así como los derechos y garantías individuales de los gobernados y el Derecho Administrativo, con base en aquél, desarrolla esos principios e instituciones, estructurando su propia materia.

El Derecho Constitucional es la espina dorsal del Derecho Administrativo, ya que todas las normas fundamentales de éste tienen su nacimiento en aquél y así puede decirse que la actividad jurídica de la administración encuentra sus limitaciones en la Constitución. (Manuel M. Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Pág. 69.)

3.3.2. Con el Derecho Tributario

El Derecho Tributario, disciplina que estudia la regulación de la actividad recaudatoria del Estado y las relaciones que de ella se derivan, tiene una estrecha relación con el Derecho Administrativo. Durante muchos años el aspecto tributario de la administración se estudió como una parte fundamental del segundo curso de la materia del Derecho Administrativo, pero poco a poco se fue desprendiendo de su tronco al ir estableciendo sus propios principios, legislación e instituciones, para constituir la disciplina generalmente conocida como Derecho Fiscal, y dentro de esta disciplina se identifican las normas relativas a los procedimientos, con los que se ha pretendido configurar el Derecho Fiscal Administrativo.

En este sentido Dino Jarach (*El hecho imponible*, Pág. 21), dice que el conjunto de normas jurídicas que disciplina la actividad administrativa, que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y de las relaciones entre la administración pública y particulares que sirven al desenvolvimiento de esta actividad, constituye el derecho tributario administrativo.

De acuerdo con lo anterior, encontramos que toda la organización y competencia tributaria del Estado tiene su base en la regulación del Derecho Administrativo, pero que por la especialidad de la materia a que se aplica es absorbida por el Derecho Tributario.

3.3.3. Con el Derecho Penal

El incumplimiento de las obligaciones tiene diversos efectos y, por lo tanto, castigos de muy diversa naturaleza, de acuerdo a la trascendencia de la conducta ilícita, en relación con el bien jurídicamente tutelado. Esta diferenciación ha dado lugar a las figuras de infracciones y delitos, que son tratadas por el Derecho Administrativo y por el Derecho Penal, respectivamente.

En el caso de los delitos, encontramos que su tipificación y regulación tiene como fin la protección de intereses cuya violación pone en peligro la estabilidad de la sociedad, por lo que la pena que se establece a quien los comete tiene fundamentalmente un carácter represivo, en cambio, tratándose de infracciones administrativas, se pretende proteger la buena marcha de la administración, para que el Estado pueda cumplir sus fines.

Sin embargo, la parte del Derecho Administrativo que se encarga de la regulación de las infracciones administrativas toma los principios básicos del Derecho Penal y los integra a su materia; esto ha dado lugar a una corriente que, sin lograrlo, ha pretendido integrar una rama autónoma denominada Derecho Administrativo Penal.

De acuerdo con lo anterior, encontramos una relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal, cuyas figuras, infracciones y delitos, son regulada con observancia de los principios que la parte general del Derecho Penal contiene. Por otra parte, la comisión de los ilícitos en contra de la administración y los que cometen los funcionarios, ya sea en su aspecto de infracciones o delitos, permiten estrechar la relación entre estas dos disciplinas, al grado de que una misma conducta puede llegar a configurar una infracción y un delito en forma simultánea, sin que la imposición de sanciones llegue a violar el principio non bis in ídem, ya que de ser así se trataría de dos sanciones de naturaleza diversa.

3.3.4. Con el Derecho Laboral

El Derecho Laboral, identificado como regulador de las relaciones de trabajo en sentido amplio, integra también al Derecho Burocrático, por lo que al tratar lo relativo al trabajo, entre los servidores públicos y la administración, encontramos una amplia interrelación entre ambos, al grado de que algunos autores, como Santiago Barajas, en nuestro país, han hablado del Derecho Administrativo del Trabajo. (*Manual de Derecho Administrativo del Trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1985.)

Así encontramos que entre el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral se presenta una marcada interrelación en lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los empleados públicos y la administración, así como de los procedimientos en defensa de sus intereses.

3.3.5. Con el Derecho Procesal

La defensa de los intereses de los administrados se realiza conforme a diversos procesos y procedimientos que regulan las leyes administrativas. Estas figuras siguen los planteamientos dados por el Derecho Procesal, los cuales fueron asimilados por el Derecho Administrativo para garantizar los derechos que en materia de procedimientos establece la Constitución.

El establecimiento y desarrollo de los recursos, como control de legalidad que la autoridad administrativa tiene, se sujeta a los lineamientos que el Derecho Administrativo ha tomado del Derecho Procesal; cuando éstos no han sido suficientes, las propias leyes y la jurisprudencia establecen la supletoriedad de las leyes procesales. En el mismo sentido se puede hablar del proceso administrativo, conocido como "procedimiento contencioso-administrativo".

3.3.6. Con el Derecho Civil

El estudio de las relaciones del Derecho Administrativo con el Derecho Civil, más bien parece un estudio del proceso de separación de ambas disciplinas, en el que destaca el esfuerzo de los administrativistas, por ir delimitando y diferenciando el Derecho Administrativo del Derecho Civil.

Es natural que este fenómeno se presente, ya que la ancestral regulación jurídica de los derechos de las personas en general, entre ellas la denominada Estado, fue tradicionalmente incluida en la codificación del Derecho Civil, del que poco a poco se han ido desprendiendo principios y normas relativas a la organización, características y funcionamiento de la Administración Pública, y sus relaciones con los gobernados.

Sin embargo, el proceso todavía no ha concluido. Hasta la fecha encontramos que en el Código Civil existen normas que regulan aspectos que en sentido estricto

corresponden al Derecho Administrativo, como las relativas a la personalidad y a la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

Independientemente de lo anterior, encontramos que en el proceso de desarrollo del Derecho Administrativo, las instituciones y principios del Derecho Civil son aplicados, en algunos casos con variaciones necesarias, en la regulación de lo administrativo y en muchos casos supletoriamente se aplica el Derecho Civil, por disposición expresa de algunas leyes administrativas, verbigracia, el artículo 13 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que uno de los sujetos de las relaciones que regula el Derecho Administrativo son los gobernados, personas de Derecho Civil, cuyas características jurídicas, como tales, son establecidas por este Derecho, por lo que en muchos aspectos ambas disciplinas se relacionan.

Por lo tanto, se debe reconocer la relación que existe entre estas dos disciplinas, sin pretender desconocer que muchas de sus instituciones, al evolucionar se desprenden de su origen y se transforman para adaptarse a las características del Derecho Administrativo, el cual debe atender y resolver sus problemas con sus normas y principios.

3.3.7. Con el Derecho Mercantil

Las actividades comerciales que la Administración Pública requiere llevar a cabo, en principio tienen una regulación derivada de este Derecho, adaptada a las circunstancias especiales que le imprime la naturaleza pública de uno de los sujetos.

Independientemente de lo anterior, la expansión de las actividades del Estado, que lo ubican en muchos casos realizando operaciones que anteriormente se encontraban reservadas a los particulares, ha hecho necesaria la adaptación y aplicación del Derecho Mercantil, cuya normatividad aplica directamente la Administración Pública.

3.3.8. Con otras ramas del Derecho

Hemos mencionado sólo algunas ramas de la ciencia jurídica, sin que ello quiera decir que no existan relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas. La realidad es que, como hemos sostenido, el Derecho es uno y por ello, las relaciones se dan entre todas sus ramas. [...]

1.7. Fuentes del Derecho Administrativo

- | | |
|-------|--|
| 1. D. | FRAGA, Gabino,
<i>Derecho Administrativo</i> ,
29ª edición, Porrúa, México, 1990
Págs. 99-116. |
|-------|--|

FUENTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
CAPÍTULO I
LA LEY

[...] 75. Cuando definimos la función administrativa, indicamos que constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico. Este último elemento significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Es decir, la legalidad significa, como lo dice Vedel, “conformidad con el derecho y es sinónimo de regularidad jurídica” (op. cit., Pág. 266).

El principio de la legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en la que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de la leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior tiene en todos los Estados modernos un carácter casi- absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental. (V. Jurisp. S. C. de J. 1917.1975: Pleno y Salas. Tesis 46, Pág. 59.)

Como la actitud del Estado resolviendo casos individuales sin sujeción a normas generales constituye la definición clásica del despotismo, y como esta noción es contraria a todos los sistemas constitucionales modernos, se ha considerado que el principio de la legalidad desde el punto de vista material no debe sufrir, fuera de la señalada, ninguna excepción.

Sin embargo, consideramos que no hay violación del principio de la legalidad desde ese punto de vista cuando la Administración se funda en los principios generales de derecho, como por ejemplo el principio de audiencia, el de igualdad ante la ley y las cargas públicas, el de enriquecimiento sin causa, etc.

Pero no sucede lo mismo con el principio de la legalidad desde el punto de vista formal, pues en este aspecto, y por consideraciones prácticas de muy diversa naturaleza, son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que, dentro del régimen constitucional de los Estados contemporáneos basta que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo, cualquiera que sea el órgano de donde proviene aquella disposición y siempre, por supuesto, que el órgano tenga competencia para dictar la norma.

De manera que si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el principio de la legalidad a que nos hemos referido impone como fuente de derecho administrativo, en primer término, las normas jurídicas de carácter general.

Entre ellas se cuenta en lugar preponderante la ley, cuyos caracteres, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, hemos examinado con todo detenimiento al hacer el estudio de la función legislativa.

Es natural que cuando en una disposición concurren los caracteres material y formal de la ley, ésta debe ser considerada como la fuente más importante del derecho administrativo.

76. Indicamos en el punto anterior que la única excepción al principio material de la legalidad ocurría en los casos en que la Administración se encontrara revestida con la llamada facultad discrecional. Por ello consideramos oportuno precisar desde luego la naturaleza, campo de aplicación y límites de dicha facultad.

“Hay poder discrecional para la Administración, dice Bonnard, cuando la ley o el reglamento, previendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer...” (Bonnard, op. cit., Pág. 64).

Esa facultad debe distinguirse del poder arbitrario, pues mientras éste representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias, aquélla, aunque constituye la esfera libre de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autorización legislativa y un límite que en el caso extremo en que no esté señalado en la misma ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas. Por esta razón, mientras una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional podrá satisfacer los requisitos del artículo 16 constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en varias ejecutorias (S. J. de la F., t LXXIII, Pág. 8532) que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 constitucional y sujeto al control judicial cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto y contrario a la equidad. (V. Jurisp. S. C. de J. 1917-1975. Segunda Sala, tesis 396, Pág. 653.)

Sería sumamente difícil poder precisar, aun teóricamente, los casos en que es posible admitir el otorgamiento de la facultad discrecional y aquellos en que no debe admitirse.

Sin embargo, no resulta aventurado señalar algunos lineamientos generales, basándose para ello por una parte, en los principios de la legislación constitucional que obliga a dar seguridad y certidumbre a ciertos derechos, y por la otra, en las consecuencias que impone la función misma de la facultad discrecional.

Desde el primer punto de vista, la autoridad debe tener una competencia ligada por la ley y no un poder discrecional en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales en que la Constitución exige que dichas garantías sólo puedan afectarse por mandatos de la ley.

En dichos casos si se otorgara una facultad discrecional, se produciría el resultado de que la Administración sustituiría al Poder Legislativo, violándose así el principio de la "reserva de la ley" según el cual es exclusivo de la competencia del Poder que normalmente está encargado de legislar, la regulación de ciertas materias por normas generales.

Desde el segundo punto de vista o sea el relativo a la función que desempeña la facultad discrecional, debemos decir que, como dicha función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o para permitir que la Administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda, por último, hacer equitativa la aplicación de la ley, el dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas ocurrencias; en que realmente concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o en que, por último, el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual.

Las conclusiones derivadas de los dos puntos de vista indicados, deben combinarse en forma tal que en la ley se conserve un mínimo de competencia ligada que sea la salvaguarda de los derechos de los particulares al lado de la competencia discrecional que sea estrictamente necesaria para evitar un sacrificio de los intereses públicos esenciales.

Consideramos que es inadmisibles, dentro de un régimen de legalidad la facultad que en una ley se concediera a la Administración para resolver todos los casos de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de ellos, pues en tal ocurrencia esa amplitud de discreción sería incompatible con la idea de una verdadera regulación de la materia por el Poder Legislativo; equivaldría a una delegación de facultades sin que siquiera tuviera las consecuencias de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de que en otro lugar nos ocuparemos, ya que este Poder no actuaría expidiendo reglas generales sino que dentro de la falta de límites para su acción, tendría amplia oportunidad para degenerar en el ejercicio de un poder arbitrario.

77. Por el arraigo que dentro de la práctica constitucional de nuestro país tienen las leyes expedidas por el Poder Ejecutivo obrando por delegación del Congreso, debe considerarse también como una fuente de derecho administrativo el conjunto de las disposiciones expedidas en esa forma, respecto de las cuales, si bien se conserva el punto de vista material del principio de la legalidad, sufre una excepción el mismo principio en su aspecto formal.

El problema relativo a la legalidad de las facultades extraordinarias que el Legislativo concede al Ejecutivo para que éste expida disposiciones legales que normalmente corresponden a la competencia del primero, ha venido a ser resuelto por reformas al artículo 49 constitucional (D. O. de 12 de agosto de 1938, de 30 de diciembre de 1950 y de 28 de marzo de 1951), que textualmente disponen que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Antes de esas reformas una buena parte de la legislación vigente se expidió en uso de facultades extraordinarias y hasta llegó a considerarse por la Suprema Corte en jurisprudencia constante que dichas facultades eran perfectamente constitucionales, siguiendo en esto el criterio sustentado por el Ministro Vallarta quien, contra los poderosos argumentos de la tesis opuesta, sostuvo en la forma siguiente la interpretación del artículo 50 de la Constitución de 1857 semejante en sus términos al primitivo artículo 49 de la Constitución de 1917: ". . . Para sostener mi opinión, diré desde luego que si se concede al Presidente de la República autorización para legislar sobre milicia, por ejemplo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen los Poderes en una persona, ni se deposita el Legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50. Yo creo que ese artículo prohíbe que en uno de los tres Poderes se refundan los otros dos o siquiera uno de ellos de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare Poder Legislativo, o que el Ejecutivo se arrogue las atribuciones judiciales. Así sí habría la reunión de Poderes que el repetido artículo 50 prohíbe con razón. En ese sentido interpreto yo ese texto constitucional."

Sin embargo, prohibido en lo general el uso de las facultades legislativas extraordinarias, queda la posibilidad de éstas en el caso que ya se ha señalado del artículo 29 de la Constitución y, en el previsto por el segundo párrafo del artículo 131 del mismo Código Fundamental.

El artículo 29 citado requiere los siguientes elementos para que el Poder Legislativo haga delegación de facultades legislativas en manos del poder Ejecutivo: a) que exista invasión, perturbación grave de la paz pública u otro caso que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto; b) que el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la

Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso, suspenda en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; c) que la suspensión se haga por tiempo limitado y por medio de prevenciones generales.

El artículo 131 dispone en su segundo párrafo, que le fue adicionado el 30 de diciembre de 1950, que “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

78. Finalmente, existe previsto en la Constitución otro caso en que el principio formal de la legalidad sufre nueva excepción. Es el caso de la legislación sanitaria. Al fijarse en el artículo 73 constitucional las bases que han de regir al Consejo Superior de Salubridad (fracción XVI), se establece que las disposiciones generales dictadas por esta institución serán obligatorias en el país; que el Departamento de Salubridad deberá dictar medidas preventivas inmediatamente obligatorias en los casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, así como para combatir el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza.

Estas facultades otorgadas a un órgano del Ejecutivo, son indudablemente facultades legislativas desde el punto de vista material, aunque formalmente sean actos administrativos y constituyen también una fuente del derecho administrativo. [...]

CAPÍTULO II

EL REGLAMENTO, LA COSTUMBRE, LA JURISPRUDENCIA

[...] 79. Otra fuente importantísima del derecho administrativo y que forma una gran parte del orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa está constituida por los reglamentos.

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el

cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

80. Sobre la naturaleza jurídica del reglamento existen muy diversas opiniones.

Así, hay quien sostiene que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, “sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución”. (Carré de Malberg, op. cit., t. 1, Pág. 630.)

Esta teoría, no obstante que no atiende exclusivamente al órgano que realiza la función, puede ser objetada porque considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes, sin tener en cuenta que el reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución. Además, afirmando simplemente que el reglamento es en sí un acto de ejecución de la ley se deja pendiente de resolver el problema de cuál es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

En el mismo sentido que la teoría que acabamos de objetar, encontramos otra que niega que, desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes, y funda su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa en los términos siguientes: “El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da: consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores” (Berthélemy, *Défense de quelques vieux principes. La loi et le règlement*. Melanges Hauriou).

Y más adelante esa misma tesis refuta la idea de que el acto administrativo tenga carácter individual o especial, diciendo: “Se olvida decirnos de qué texto o de qué principio se saca la afirmación de que lo propio de los actos administrativos es ser individuales o especiales. Los actos administrativos tienen esencialmente por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes.”

Tampoco se puede aceptar esta teoría, que como la anterior viene a considerar al acto reglamentario como acto administrativo, porque según se dejó expuesto al hablar de las funciones del Estado, el concepto de función administrativa y el de función legislativa que hemos adoptado es precisamente el que refuta el ilustre tratadista cuya opinión hemos transcrito en lo conducente.

Dentro de las mismas ideas de relacionar el concepto de reglamento con el de la ley, se ha sostenido que entre ambos existe una profunda diferencia, porque la ley se

expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada.

Esta teoría es igualmente falsa, porque hablar de una soberanía más absoluta y más radical es perder de vista los caracteres de unidad e indivisibilidad que la doctrina clásica ha atribuido a la soberanía. Esta no puede ser ni más absoluta ni más radical: o existe o no existe.

Por último existe la teoría, a la cual nosotros nos adherimos, que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél. De otro modo dicho, nuestra opinión es de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales (Jurisp. de la S. C. de J. 1917- 1975. Segunda Sala, tesis 510, Pág. 841).

La opinión anterior no se desvirtúa por la circunstancia de que pueden señalarse algunas diferencias entre la ley y el reglamento, puesto que esas diferencias, como vamos a demostrarlo, tienen su causa en la diferencia formal que existe entre ambos, desde el momento en que uno de ellos, la ley, se origina normalmente en el Poder Legislativo mientras que el otro, el reglamento, es producido por el Poder Ejecutivo.

Desde luego, es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales de que más adelante nos ocuparemos, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

Esa situación subordinada del reglamento no puede tener influencia sobre su naturaleza jurídica, de la misma manera que la ley ordinaria no pierde su carácter legislativo por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, ni porque su validez dependa de su conformidad con la propia Constitución.

Parece claro que del mismo modo que la diferencia entre la ley ordinaria y la ley constitucional depende del órgano que expide una y otra y es, por lo tanto, una diferencia formal, así la que existe entre la ley y el reglamento obedece a la diversa competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, es decir, a una razón extrínseca relacionada con el autor del acto, o sea a una razón de carácter formal.

Otra diferencia que se señala entre la ley y el reglamento y de la que pretende hacerse derivar una distinción en cuanto a la naturaleza jurídica de una y otro, se hace consistir en que el reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la ley sí está facultada para ello.

Es indudable que existen materias que pueden ser objeto de la ley y no de los reglamentos; pero esto obedece no a diferencia de naturaleza de ambos actos, sino también a consideraciones meramente formales.

Dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose por medio de ellos hacer una diferencia entre el contenido de sus disposiciones y el de las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Un primer principio es el de “la preferencia o primacía de la ley”, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser, modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

El segundo principio es el denominado de “la reserva de la ley”, que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley.

La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc., etc. En todos estos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

Las diferencias que por aplicación de los dos principios enunciados pueden encontrarse en el contenido de las leyes y de los reglamentos, no implican una diversidad en la naturaleza jurídica de unas y otros, puesto que simplemente obedecen a razones de carácter formal, consistentes en que el Poder Legislativo y el Ejecutivo tienen diferentes competencias.

De la misma manera que no se puede decir que los actos de la Secretaría de Hacienda sean diversos de los actos de la Secretaría de Agricultura, sólo porque cada uno de ellos se refiere a materia especial, tampoco es posible hacer una diferencia entre las leyes y reglamentos por el hecho de que el reglamento no pueda tener por contenido materias reservadas a la ley.

Por la misma razón es por lo que no puede encontrarse una diferencia entre la ley y el reglamento en la circunstancia de que existen requisitos diversos para su reforma y para su derogación. Es cierto que las disposiciones reglamentarias sólo pueden ser modificadas o derogadas por otras disposiciones del mismo carácter; es indudable que el reglamento tiene un procedimiento más expedito que la ley para su formación y para su modificación; pero esa facilidad, que precisamente representa la ventaja de poder ir adaptando la ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes, obedece a que las leyes por razón de su autoridad formal sólo pueden ser modificadas por el autor de ellas y mediante el mismo procedimiento que se ha seguido para su formación.

81. Demostrado como queda que el reglamento es un acto materialmente legislativo, es necesario buscar dentro del derecho positivo el fundamento para que un Poder distinto del Legislativo ejerza la función legislativa.

el régimen de separación de Poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma, y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución. Por lo mismo, para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que así se consigne en la Constitución.

Se ha considerado que en realidad ese texto expreso no es indispensable porque el Poder Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria por un simple acto de delegación hecho en su favor por el Poder Legislativo.

Esta tesis es inexacta. Dentro de la práctica constitucional de nuestro país, es cierto que el Ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general por virtud de delegación de facultades legislativas; pero en este caso se trata de facultades delegadas, no de la facultad reglamentaria que es una función normal que al Poder Ejecutivo confiere directamente la Constitución.

En México, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido encomendada la facultad reglamentaria, como lo demuestran los siguientes preceptos de las diversas Constituciones que sucesivamente han estado en vigor:

“Sus atribuciones (del Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes: . . . XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.” (Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, art. 16.)

“Las atribuciones del Presidente son las que siguen: I. . . II. Dar reglamentos decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales.” (Constitución de 4 de octubre de 1824, art. 110.)

“Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.” (Leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836. Ley 4ª art. 17.)

“Corresponde al Presidente de la República, . . .IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.” (Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, art. 85.)

En todas las disposiciones anteriores se ve claramente la facultad expresa del Ejecutivo para expedir reglamentos, de tal manera que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, aun siendo legislativa, podía desempeñarse por el Poder Administrativo.

El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I, de la Constitución de 1917, dispone textualmente: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

A pesar de haberse suprimido en el texto que se acaba de transcribir la expresión clara y terminante que contienen las Constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del Constituyente haya sido diversa de la de los legisladores precedentes.

Se podía fundar la facultad reglamentaria en el artículo 88 de la Constitución de 1857 y en el 92 de la de 1917, (ahora reformado) porque en sus textos sí se incluye la expresión “reglamentos” que parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de separación de Poderes.

En efecto, dichos artículos disponen que “todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamentos Administrativos a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

En este precepto se ve que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; pero, sin embargo, solamente se está fijando un elemento formal que en los mismos debe concurrir. No se está otorgando la facultad reglamentaria; ese otorgamiento se supone en tal precepto.

Un examen detenido de la fracción I del artículo 89 que más arriba dejamos transcrito, demostrará que es en ella donde se confiere al Ejecutivo la facultad de que venimos hablando. (Felipe Tena R. en su *Derecho Constitucional Mexicano*, 1975, Págs. 493 y 494, impugna la interpretación que aquí se expone.)

En dicha fracción se encuentran las facultades: a) de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) de ejecutarlas, y c) de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por lo que hace a la promulgación, ya anteriormente hemos indicado cuál es su contenido.

En cuanto a la ejecución de las leyes, también hemos ya indicado que consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales. Es inútil repetir aquí lo que expusimos al hablar de la función administrativa como función de ejecución de las leyes, bastándonos remitir a lo que expresamos en números anteriores, donde se trata con toda amplitud de esta materia (*supra*, núm. 43).

Estando perfectamente definidos los conceptos de promulgación y ejecución, queda como una nueva facultad para el Ejecutivo la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción.

entido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial.

En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley.

Los antecedentes históricos a que antes nos hemos referido corroboran la interpretación gramatical. Jurídicamente también se confirma, por que si se examinan los conceptos de ejecución y de medios para llegar a la ejecución, se verá la diferencia que puede existir entre actos directos y concretos y actos indirectos o que revisten un carácter abstracto.

Refuerzan las conclusiones a que llegan todos estos criterios de interpretación, los argumentos derivados de la conexión que este precepto tiene con otros de la misma Constitución, entre los cuales puede citarse el contenido en el artículo 92, en donde, como antes se dijo, se fijan los requisitos formales que deben llenar los reglamentos que expida el Ejecutivo.

Sin embargo pudiera objetarse la argumentación que hicimos para desentrañar el significado de la facultad de proveer a la exacta observancia de las leyes, indicando que

no deriva de ese concepto la idea de una facultad legislativa puesto que en el mismo texto se dice que el Ejecutivo debe proveer “en la esfera administrativa”.

Precisamente creemos que en estos últimos términos está contenida la excepción expresa al sistema de separación de Poderes que es necesaria para que el Ejecutivo goce de la facultad reglamentaria.

En efecto, la Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal, de tal manera que al decir “en la esfera administrativa”, se indica que las disposiciones de carácter general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el Poder Legislativo, sino por el Poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese Punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo.

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

Siendo esto así, debe afirmarse que el ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del Poder Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo.

Sin embargo, se presentan casos, como los que a continuación se exponen, en los que puede surgir alguna duda respecto de la espontaneidad del Ejecutivo para el ejercicio de su facultad.

Así, puede suceder: 1º que la ley establezca que la ejecución de alguno de sus preceptos se someterá a los reglamentos respectivos; 2º que en la propia ley se disponga, no en relación con un precepto determinado, sino en una forma general, que el Ejecutivo expedirá el reglamento o los reglamentos de la misma.

Una opinión muy generalizada afirma que en estos casos la facultad reglamentaria procede de una delegación del Poder Legislativo; pero tal afirmación debe considerarse inexacta, porque si como hemos demostrado la facultad reglamentaria corresponde, por virtud de la Constitución, al Ejecutivo, el Legislativo no puede delegar una facultad que ya tiene aquel Poder, y, además, porque si hubiera una delegación del Poder Legislativo, el Ejecutivo tendría facultades tan amplias como las que tiene ese Poder, cosa que no sucede, pues el reglamento que expide queda subordinado a la ley que desenvuelve sin que pueda ni ampliarla ni modificarla.

Los casos que dejamos citados sólo los podemos entender como una invitación hecha por el Poder Legislativo al Ejecutivo para que éste ejerza su facultad reglamentaria; pero en el concepto de que el Ejecutivo conserva íntegra su discreción para resolver la oportunidad de ejercicio de ella y, cuando mucho, sólo puede entenderse el acto del

Legislativo como la indicación de que la ley no ha entrado a los detalles y que éstos deben ser desarrollados por el Poder Ejecutivo en uso de sus propias facultades.

82. Pero puede surgir el problema de determinar cuáles son las leyes respecto de las que el Ejecutivo tiene la facultad de expedir reglamentos que faciliten su observancia.

El texto del artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, es decir, que conforme a dicho precepto sólo se pueden expedir reglamentos de las leyes ordinarias.

Como se recordará al hacer la exposición de los antecedentes históricos de la facultad reglamentaria, vimos que todas las Constituciones anteriores a las de 1857 establecieron en una forma expresa la facultad del Ejecutivo de expedir reglamentos para el cumplimiento de la Constitución y leyes generales. En las Constituciones de 1857 y de 1917, sólo se hizo referencia a las leyes que expida el Congreso de la Unión. En consecuencia, el problema de si el Ejecutivo puede reglamentar preceptos constitucionales, se debe resolver en principio en sentido negativo

Hay sin embargo, un caso en el cual se puede abrigar duda de si la Constitución hace excepción a ese principio. Es el contenido en el artículo 21 de la propia Constitución.

Ese precepto, en lo conducente, dispone: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas."

Como se ve, allí se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y de la aplicación de las penas por infracción de dichos reglamentos, pero sin que se haga alusión a las leyes a que esos reglamentos deban referirse.

El artículo 21 de la Constitución de 1857 estaba redactado en estos términos: "La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá poner como corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley."

La aplicación de este artículo le hizo sufrir deformaciones, como nos lo demuestra el siguiente párrafo que tomamos de la exposición de motivos del Proyecto de reformas al Código Penal de 1871, formulada por el presidente de la Comisión respectiva, licenciado don Miguel S. Macedo:

"La práctica se separa del precepto constitucional en primer lugar, por que no exige la ley para erigir el hecho en falta, teniéndose por bastante un reglamento o bando, expedido, no por el Poder Legislativo, sino por autoridades administrativas, como ayuntamientos, jefes o prefectos políticos, gobernadores, o cuando más por el Ejecutivo Federal. Se comprende que las leyes confieren a esas autoridades la facultad de expedir reglamentos, lo que en el fondo no es más que proveer en la esfera administrativa a la

exacta observancia de las leyes, como dice, con relación al Presidente de la República, la fracción I del artículo 85 de la Constitución, pero no que, contra el sistema constitucional, deleguen en ellas la facultad de declarar cuáles sean los hechos punibles y señalar sus penas, facultad eminentemente legislativa y que en todo tiempo y en todos los países se ha reputado una de las primeras y principales prerrogativas del Poder Legislativo."

Los abusos que según la práctica relatada en la transcripción hecha se llegaron a cometer por la autoridad administrativa, trataron de suprimirse con las limitaciones impuestas por el artículo 21 de la Constitución de 1917, y para hacerlo se separó la competencia de la autoridad judicial de la que debe corresponder a la autoridad administrativa. Para la primera se dejó la imposición de penas; para la segunda, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin que exceda de multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero ya no se fijó, como en la Constitución de 57, que la imposición de estas correcciones sólo se haga "en los casos y modos que expresamente determine la ley", lo que parece indicar que debe hacerse en los que determinan los propios reglamentos gubernativos y de policía.

De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley.

Fuera del caso tratado en donde hay una base constitucional que consigna la excepción expresa al principio de la fracción I del artículo 89, deben estimarse proscritos los reglamentos autónomos.

83. Al lado de los reglamentos suelen colocarse, como fuentes del derecho administrativo, las circulares expedidas por la Administración.

En realidad, nosotros no consideramos que la circular sea una fuente especial, porque, o bien la circular contiene disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento, y en este caso sólo hay una simple distinción en cuanto a la forma, pero no en cuanto a la esencia del acto, y por tanto no es una fuente distinta del propio reglamento o bien la circular no contiene sino simples explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácticos que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa. Así el artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, previene que los funcionarios fiscales podrán expedir circulares para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio de la autoridad superior que deberán seguirse en cuanto a la aplicación de las, normas tributarias y que de dichas circulares no nacen obligaciones ni, derechos para los particulares (V. Jurisp. S. C. de J. 1917-1975. Segunda Sala. Tesis 352, Pág. 584.) Por tanto, es indispensable examinar cada caso para determinar cuándo la circular tiene el mismo carácter del reglamento, y cuándo es simplemente un acto interno sin consecuencias jurídicas para los particulares (v. Pág. 167).

84. Se ha discutido mucho si la costumbre puede considerarse entre las fuentes del derecho administrativo, principiando esa discusión sobre si existe en él un campo como en el derecho privado para que la costumbre pueda operar.

En efecto, se dice, los sujetos extraños a la Administración no pueden crear una costumbre obligatoria para ésta, ni tampoco ella puede, imponer a los particulares una costumbre, puesto que la ley regula con disposiciones precisas la constitución y competencia de los órganos administrativos. (D'Alessio. *Dir. Am.*, t. 1, Pág. 144.) .

En un régimen como el nuestro, en el que los Poderes públicos solamente obran en caso de estar autorizados expresamente por virtud de una ley, la costumbre no puede tener aplicación en lo que se refiere a la competencia de los funcionarios.

Igualmente, el dominio de la costumbre queda excluido aún en los casos en que las leyes otorgan a las autoridades facultades discrecionales, porque la discreción significa precisamente una apreciación de la oportunidad de las medidas, y si la costumbre se impusiera como una regla, dejaría de existir la elasticidad necesaria por la cual se autoriza la discreción.

Tampoco puede ser la costumbre fuente de derecho en el dominio de las relaciones entre la Administración y el particular, cuando a cargo de éste se crean obligaciones, pues esas obligaciones sólo pueden imponerse fundadas también en un texto expreso de la ley.

En donde tal vez pudiera encontrarse un campo propicio para que la costumbre opere, es en el procedimiento de tramitación de los asuntos administrativos, pues en él, a falta de disposiciones legales detalladas, se originan de hecho "prácticas" que por su continua repetición pueden crear normas para ese procedimiento.

Fuera del caso anterior, el valor que a la costumbre puede reconocerse en el régimen administrativo mexicano, es el de constituir un elemento útil para la interpretación de las leyes administrativas, pero de ninguna manera se le puede reconocer el valor de crear un derecho que supla o contrarie las normas legales positivas.

85. Por último, también es pertinente estudiar si entre las fuentes de derecho administrativo debe contarse la jurisprudencia.

En principio la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, de tal manera que, por regla general, la jurisprudencia, como la costumbre, constituye un medio importante para fijar la interpretación de las leyes.

Sin embargo, creemos que es posible reconocer a la jurisprudencia el carácter de una fuente indirecta del derecho administrativo, cuando emana de la Suprema Corte de Justicia, siempre que haya cinco ejecutorias conformes, no interrumpidas por otra en contrario.

Como la jurisprudencia así formada obliga a los Tribunales federales y locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los actos de la Administración, ésta tendrá que sujetarse también a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos subsecuentes.

86. Ha preocupado a los tratadistas la cuestión relativa a determinar si es posible y necesaria la codificación de la legislación administrativa.

Desde luego, no es fácil negar la conveniencia de dicha codificación, si ésta pudiera lograrse como se ha logrado la codificación de las leyes civiles, mercantiles, penales, etc.: pero si se toma en cuenta, por una parte, la multiplicidad de las leyes administrativas, la dificultad en estos momentos en que empieza a desarrollarse el derecho administrativo para coordinar los principios que esa legislación adopta en múltiples materias y, por otra parte, si se piensa en la constante renovación de la legislación administrativa, impuesta no sólo como con frecuencia ocurre simplemente por un espíritu de innovación, sino porque la atención de los servicios públicos tiene que ir variando gradualmente con el desarrollo de la civilización y que irse adaptando a las cambiantes circunstancias del medio social, se llega a la conclusión de que en realidad la codificación del derecho administrativo no podrá realizarse sino cuando haya llegado a un grado tal de desarrollo que permita hacer una coordinación lógica de la multiplicidad de disposiciones sobre las diversas materias que abarca la Administración, y entresacar los principios fundamentales que, con el carácter de normas jurídicas, pueden considerarse como suficientemente estables y generalizadas para dar valor a dicha codificación.

Lentamente, sin embargo, se ha ido llegando en nuestro país a un principio de codificación, como lo demuestra principalmente la expedición del Código Agrario, del Código Fiscal y de la Ley General de Vías de Comunicación y los Códigos Administrativos que se han expedido en diversos Estados de la República. [...]

1.8. Normación Administrativa Inferior a la Ley (Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares, etc.

1. C. MARTINEZ Morales Rafael I. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 3 Derecho Administrativo Harla, México, 2001, Págs. 6,7, 23,24, 56-57, 211-215.
--

[...] Acuerdo Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; en otro sentido: resolución premeditada de una sola persona (D. R. A. E.)

Acuerdo, semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión.

También puede significar: resolución tomada en común por varios individuos; decisión meditada de una persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Como se observa, *acuerdo* puede tener múltiples connotaciones. También en los jurídicos es factible hablar de diversos alcances: acuerdo internacional, judicial, laboral, etc.; es decir, el concepto por sí es amplio. En el ámbito del derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras, como:

- a) La decisión de un servidor público;
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios;
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior y,
- d) El instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Pretendiendo delimitar el alcance del vocablo acuerdo en nuestra práctica jurídico-administrativa, séanos permitido conceptuarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente. [...]

[...] **Circular** Partir de un centro órdenes, instrucciones, etc., verbales o escritas, dirigidos en iguales términos a varias personas; dirigir uno esas órdenes o instrucciones (D.R.A.E.).

La circular es el documento de orden interno, por el por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos disponen la conducta por seguir respecto a ciertos actos o servicios.

Esta figura también recibe la denominación de "instrucciones de servicio" y está considerada como típico acto administrativo interno; sin embargo. Los servidores públicos le han dado carácter de auténticas decisiones ejecutorias que afectan derechos y obligaciones de los gobernados, y en algunas ocasiones con contenido normativo general, de donde Guido Zanobini manifiesta que "bajo el nombre de circulares o instrucciones, se aprueban a veces verdaderos reglamentos", lo cual es absoluta y radicalmente ilegal.

La circular la encontramos en la escala jurídica. abajo de la ley y el reglamento y antes del acto concreto; es, básicamente. De naturaleza interpretativa. Según Maurice Bourjol, las circulares pueden ser interpretativas, de carácter interno o reglamentario; como dijimos, estas últimas son inadmisibles en derecho mexicano.

En la práctica administrativa de nuestro sistema gubernamental, reciben distintos nombres, aparte de circular, según el medio físico de comunicación, lo cual no altera su naturaleza ni requisitos; así tenemos: oficio circular, telegrama circular, télex circular, circular vía fax, etcétera.

Los principios que rigen las circulares son:

- a) Es un acto administrativo unilateral;
 - b) Tienen carácter interno;
 - c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios. En este caso, han de ser publicadas;
 - d) Deben sujetarse a la ley y sus reglamentos, y
 - e) Su "fundamento no es a potestad reglamentaria sino la potestad jerárquica"
- (José Luis Villar Palasi)

Efectos de la circular. La circular, dado su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido; no debe establecer derechos u obligaciones para el particular.

Cabe la posibilidad de que trascienda a la vida del gobernado (por ejemplo, la adopción de formatos para ciertos trámites).

No puede derogar o abrogar normas de mayor valor como son el reglamento y la ley.

Las circulares que por cualquier razón contengan normas jurídicas generales, pierden su naturaleza y se convierten, de hecho, en auténticos reglamentos. En esta situación, atendiendo a su verdadera esencia, deben tener el tratamiento, procedimiento, de creación y formalidades de una disposición reglamentaria. [...]

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

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

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

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

Creemos que la solución a la anticonstitucionalidad del decomiso administrativo está en reformar al art. 21 de la ley suprema, en el que se prevean otros medios de acción en materia represiva por parte de la administración pública como el propio decomiso y la clausura, los que, por otra parte, están contemplados en la legislación ordinaria.

Son de interés, para explicar la naturaleza del decomiso y el destino de los bienes decomisados, los arts. 24, 40, 172bis y 199 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y los arts. 535, 181, y 38 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El Estado no hace depender el cumplimiento de algunos programas a los ingresos inciertos que pueda obtener por concepto de decomisos; la legislación penal ordena que el producto de éstos se destine a mejorar la administración de justicia o los propios bienes puedan utilizarse en la investigación científica.

DECRETO Vocablo tomado del latín; significa decidir determinar, distinguir (B. D. E., J. Corominas).

En términos generales, el decreto es una orden girada por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir es una resolución de un órgano público para un caso concreto.

En algunos países, el decreto, además de ser estudiado con una serie de variantes, es considerado con una serie de variantes, es considerado como una norma jurídica de un rango inferior a la ley. Consideramos que en nuestro caso debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales por su importancia, deben ser publicadas.

Existen tres clases de decretos: los administrativos. Los legislativos y los judiciales

Diferencia entre ley y decreto. La más importante diferencia que se puede establecer entre ley y decreto radica en los alcances de una y otro, pues mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una distinción de jerarquía, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como al reglamento

Por otro lado. Atendiendo a su esencia podemos afirmar que el decreto es un acto administrativo y la ley lo es legislativo, sin importar qué órgano lo emita. El decreto ha de ajustarse, en el fondo y la forma, a lo dispuesto por la ley para los actos de derecho público.

Un decreto administrativo o judicial no puede derogar o abrogar una ley; ésta puede modificar algún decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

Decretos legislativos. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del congreso de la unión tendrá el carácter de ley o decreto. Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión decreto. Ejemplo: aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizada la salida al extranjero de jefe de estado, etcétera.

Hay que aclarar que el procedimiento de creación de los decretos legislativos es similar al de las leyes (iniciativa, discusión, aprobación, etc.); igual camino ha de seguirse para su modificación o extinción.

Decretos judiciales. La actividad jurisdiccional de concreta esencialmente en el acto denominado sentencia, pero debe considerarse que para llegar a obtener ésta existe un proceso, y en él una serie de etapas dentro de las cuales se toman decisiones que comúnmente se les llama decretos; no obstante, los juzgadores utilizan frecuentemente la misma expresión para las etapas y para la resolución final (que corresponde a la sentencia), lo cual sólo se presta para aumentar la confusión terminológica existente en todas las ramas del derecho.

Los decretos judiciales son, pues, resoluciones de trámite dentro de un proceso.

Decretos administrativos. Nuestra opinión sobre los decretos administrativos es expuesta en el siguiente párrafo, ya que establecer una diferencia entre ellos y los decretos ejecutivos resulta innecesario, dado que participan de la misma base constitucional, principios, características y órgano emisor.

Decretos del ejecutivo. Los decretos del ejecutivo son actos administrativos que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial. Tal es el caso de una expropiación, la afectación o desincorporación de un bien del patrimonio nacional (dominio público), la orden de crear un ente paraestatal, etcétera.

Es claro que un decreto ejecutivo o administrativo toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de un acto materialmente administrativo que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde. [...]

[...] **DECRETO DE DESTINO** Si un bien va ser incorporado o desincorporado del dominio público, o cuando sin salir de él cambiará de usuario, se requiere para ello de un acto administrativo llamado decreto de destino.

Los requisitos del decreto del destino son:

- 1 Que sea emitido por el presidente de la república (si sólo es cambio de usuario, el acto será del secretario de estado);
- 2 Que sea refrendado por el titular de cualquier órgano centralizado relacionado con el bien que cambia de destino;
- 3 Que sea publicado en el Diario Oficial;
- 4 Que esté fundado y motivado correctamente, y
- 5 Que se indique claramente la justificación para que el bien salga del dominio público, pase a formar parte del él o cambie de usuario sin perder tal calidad.

Este decreto y su debida publicidad, además de servir de base para el correspondiente cambio, tiene por finalidad que los particulares sean informados acerca del manejo de estos bienes que a ellos les son valiosos, para que de esta manera opere el control social ante posibles abusos en la Administración del patrimonio común.

DECRETO LEY Con cierta semejanza a los decretos, se contemplan lo que la doctrina ha denominado *decreto ley*. Estos son los actos emanados del ejecutivo y que poseen naturaleza o valor de ley.

La trascendencia de esos actos nos obliga a señalar la causa por la cual son expedidos:

a) El poder legislativo delega parte de su competencia al ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de *decreto -delegado* (es el caso del segundo párrafo del artículo 131 de la constitución federal mexicana);

b) La *constitución* faculta directamente al ejecutivo para legislar en situación de urgencia, gravedad o excepcional, En estos casos se trataría de un decreto de necesidad (artículo 29), y

c) Debido a una situación jurídico-política irregular (producto de una revolución, asonada, golpe de estado, revuelta, etc.), el jefe del ejecutivo emite legislación mediante decretos.

En cualquier posibilidad que nos ubiquemos, y dado que el decreto-ley implica un acto materialmente legislativo, la doctrina ha expresado que el congreso o parlamento debe intervenir para ratificar o no la actuación del jefe de gobierno, lo cual es llevado a cabo en muchos países, permitiendo así un control sobre estos actos emanados del ejecutivo. En México, ese control se efectúa de manera previa a propósito de los decretos de necesidad (artículo 29 constitucional), y con posterioridad al ejercicio de las facultades legislativas en el caso de los decretos delegados (artículo 131), en el tercer supuesto, los decretos así emitidos. Serían totalmente nulos. [...]

[...] **REGLAMENTO**. Si bien gramaticalmente reglamento es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.

“Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración.” (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández), José Luis Villar Palasí, por su parte, nos da la siguiente definición: “Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típico.”

El reglamento de autoridad El reglamento de autoridad es propiamente el que interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente y es fuente de derechos y de obligaciones.

Tanto la legislación como la doctrina nacional y extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del ejecutivo, sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes.

El reglamento de autoridad es el expedido por órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales. Tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que el de particulares pertenece al ámbito contractual privado.

Como fundamento de la actividad reglamentaria no se cita que art. y ley la permiten, sino que se reseñan sus posibles causas o justificaciones:

a) Es una herencia del sistema monárquico, bajo el cual el rey poseyó la facultad reglamentaria facultad ésta que no le fue arrebatada por el parlamento;

b) Es consecuencia de la discrecionalidad que existe en la mayor parte de los campos de acción del poder ejecutivo (usualmente queda a criterio de la administración pública emitir o no los reglamentos que la ley permite);

c) Equilibrar la función legislativa. Esto supone que el reglamento contiene normas materialmente legislativas y, dada la importancia que la ley tiene dentro de la vida social, no resulta conveniente dejar totalmente su elaboración en manos de un solo poder, sino que el congreso debe producir lo más general y el ejecutivo el detalle, y

d) Manejar adecuadamente el elemento cambiante y detallista del orden jurídico. Se supone que el procedimiento legislativo es más lento que el administrativo, en virtud de ello será más expedito actualizar y precisar la aplicación de la ley, si se permite que el ejecutivo produzca las normas secundarias, es decir, los reglamentos.

El Reglamento Administrativo. El Reglamento está considerado por muchos autores como un acto administrativo o sea, es una declaración unilateral de voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales. Por otro lado, se le incluye dentro de la categoría de los actos regla.

Se ha utilizado el término *reglamento administrativo* para diferenciarlo del llamado reglamento jurídico, asumiendo que éste es el dictado por el legislativo y el primero por el ejecutivo. Tal distinción resulta prácticamente inaplicable en nuestro orden normativo.

Dentro de los requisitos teóricos, encontramos que el reglamento:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- b) Crea normas jurídicas generales;
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales;
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta y
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- Ser firmado por el secretario de estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto (*refrendo secretarial*);
- tiene que publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y
- su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

Diferencias entre el reglamento y la ley. Existen varias diferencias fundamentales entre la ley y el reglamento, ellas son:

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto hay distinción de grado;
- b) Consecuencia de lo anterior es que encontremos la reserva de la ley; es decir ciertas materias, por su trascendencia, sólo serán reguladas por ley y no por reglamento;
- c) La ley, orgánicamente emana del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el ejecutivo;
- d) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones;
- e) Todo reglamento está vinculado a una ley; no hay reglamento sin ley, y
- f) Ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.

En los textos doctrinales se señala con insistencia que la diferencia central entre la ley y reglamento, aparte de la cuestión orgánica, está en intensidad de la norma jurídica, Esta afirmación es relativa, ya que habrá leyes con reglas muy específicas y reglamentos con disposiciones bastantes generales.

Finalidad del reglamento. Es evidente que el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley); pero su finalidad no sólo es de complementación de la ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

Es necesario hacer notar que la función o finalidad del reglamento no es meramente administrativa; pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza (mercantil, laboral, registral, electoral, etcétera).

En algunos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas secundarias. Esta situación no se da en el derecho mexicano, en donde todas las actividades regulables jurídicamente están reservadas a la ley, y el reglamento únicamente puede desarrollar el contenido de ésta.

Facultad reglamentaria del Presidente de la República. El art. 89, frac., I, de la Constitución Federal establece:

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

Lo anterior ha sido interpretado por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, en el sentido de que el presidente posee la potestad reglamentaria; ello le corresponde, además, en razón de su calidad de titular de la administración pública y como Jefe de Estado y de gobierno.

La facultad reglamentaria del presidente de la república, según se ha indicado, deriva directamente de la frac. I del art. 89 constitucional y de ninguna manera se trata de facultades legislativas delegadas por el congreso de la unión. Esta ha sido la opinión reiterada de nuestro máximo tribunal.

Reglamentos administrativos. Se indicó anteriormente que los reglamentos, salvo raras excepciones, son emitidos por el jefe del ejecutivo; en razón de ello, su naturaleza es administrativa desde un punto de vista orgánico. En cuanto a su procedimiento de creación, es decir formalmente, son administrativos. Ahora bien, desde un ángulo material son actos legislativos ya que contienen normas jurídicas generales, abstractas e impersonales y provistas de sanción directa o indirecta.

Reglamento de las leyes. Quedó indicado que reglamentar las leyes es un acto orgánico y formalmente administrativo, cuya emisión corresponde al jefe del ejecutivo dentro del marco de sus facultades indelegables, Se trata, también, de una facultad discrecional pero cabe recordar que algunas veces el legislador ordena en el texto de la ley que los reglamentos correspondientes deberán ser emitidos en cierto tiempo; lo que de acuerdo con lo visto, resulta rebatible.

Jurisprudencia. Existe una vasta producción jurisprudencial en materia de reglamentos, cuyos puntos esenciales han sido incluidos en los otros aspectos de esta voz y que puede ser consultada en la obra que citamos en la bibliografía correspondiente. A continuación, se incluye una interesante tesis que resume algunos de los puntos ya tratados:

Reglamentos administrativos. Facultad del presidente de la república para expedirlos. Su naturaleza. El art. 89, frac., I, de nuestra carta magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el congreso de la unión; b) La de ejecutar dichas leyes, y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea. La facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el congreso de la unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general, y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por

la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1975, tercera parte, Segunda Sala, tesis 512.

Derecho comparado. La normatividad relacionada con la naturaleza y alcances del reglamento en derecho comparado aborda una serie de aspectos, algunos de los cuales nos resultan ajenos: los reglamentos autónomos, los de necesidad y los provinciales; la reserva de la ley; las autoridades que poseen la facultad de emitirlos; los relativos a su impugnación por medios administrativos y judiciales, etcétera.

Como dato interesante en razón de las dudas que aún suele suscitar la fracción I del art. 89 constitucional, incluimos esta cita de Enrique **Sayaqués Laso**:

Tampoco es de recibo la doctrina que exige texto constitucional o legal expreso para admitir la existencia de potestad reglamentaria, porque va contra la realidad institucional, La mayoría de las constituciones no consagran expresamente la competencia reglamentaria amplia del poder ejecutivo, mencionado sólo los reglamentos de ejecución y, sin embargo, nadie duda acerca de la existencia de esa potestad. Por tal motivo algunos admiten que la atribución de competencia reglamentaria no tiene por qué ser expresa, pudiendo estar implícita; pero aceptado esto, prácticamente se vuelve al criterio que consideramos exacto, de que la potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa, está en la naturaleza misma de ésta.

Se dan casos en el extranjero en los cuales la facultad reglamentaria corresponde al consejo de ministros o gabinete, aunque generalmente le compete al jefe de gobierno: [...]

[...] **REGLAMENTO DE PARTICULARES.** El derecho, como sistema normativo de toda la sociedad, regula innumerables aspectos de la actividad de los gobernados, pero reconoce a éstos la potestad de auto normarse en sus interrelaciones ya sea tratándose de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, etcétera.

La posibilidad que tienen dichos grupos de darse normas propias, internas, que regulen su actividad, se traduce en los llamados reglamentos de particulares, En este caso, lo verdaderamente importante radica en el alcance, la eficacia o la trascendencia de esas reglas, tanto dentro de la institución como hacia su exterior; el reglamento sólo debe afectar a los miembros del grupo o de la asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad del individuo obedecer o no lo prescrito, exponiéndose, en caso de no acatar, a sufrir la sanción máxima, la cual consistiría en ser excluido de la respectiva comunidad.

El fundamento, pues, de los reglamentos de particulares lo encontramos en el principio de la voluntad de las partes; es una cuestión contractual, un “pacto de caballeros”. Cuando tales normas tengan la virtud o la fuerza de sufrir efectos en el exterior de la comunidad que rigen; su fundamento se encontrará en el reconocimiento que la ley haga de esos reglamentos. [...]

[...] **REGLAMENTO INTERIOR** Los órganos del estado se agrupan en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los que para su organización requieren de un reglamento interior, según indica la ley, Esas disposiciones, conforme la opinión de Rafael Bielsa, no tienen generalidad.

Respecto al poder ejecutivo federal, existen los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos de estado; éstos son expedidos por el presidente de la república, correspondiendo a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según prevé la Ley Orgánica de la administración Pública Federal.

En el poder legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior; es la constitución política la que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sus tentarse en la ley correspondiente

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal asigna al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia para elaborar el reglamento interior correspondiente.

La expresión estatutos, utilizada hace décadas para algunos ordenamientos interno de la Universidad Nacional Autónoma de México, se ha extendido a otros organismos paraestatales, por lo que es oportuno anotar algo acerca de ellos: “son reglamentos, pero esenciales, es decir, dictados para regir un ente autárquico” (Rafael Bielsa). [...]

[...] **REGLAMENTOS AUTÓNOMOS.** Se habla de reglamentos autónomos cuando éstos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y, por supuesto son emitidos por la autoridad administrativa. Nace este planteamiento de Posada y su traducción de la idea alemana de *Vesrdmung* (reglamento) y del poder reglamentario del derecho francés y belga.

Este tipo de reglamento, que no está expresamente previsto en las leyes ni en la constitución, estaría constituido por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de autónomo).

Agustín **Gordillo**.

Es necesario aclarar que en el derecho mexicano no puede existir válidamente un reglamento autónomo, pues siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley; lo que puede variar es la forma en que se vincule el reglamento con la ley en la cual se sustenta, ya sea en su desarrollo, ejecución o autorización. En ningún caso el presidente de la república, a quien corresponde la facultad reglamentaria (a nivel local: al gobernador)

puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en el nivel constitucional; siempre será absolutamente necesaria la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentario. [...]

[...] REGLAMENTOS DE NECESIDAD. Los reglamentos de necesidad son los emitidos por el ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia, etc., los mismos obedecen a una eventualidad de proporciones descomunales a la que la administración pública debe hacer frente adoptando medidas rápidas y pertinentes en el caso de que por el mismo trastorno no se pudiera reunir el órgano legislativo.

De esos reglamentos dice Luis M Cazorla que:

Son los que pueden dictar determinadas autoridades en casos de calamidades públicas, cuando la ley les autoriza para que en tal contingencia adopten las medidas que juzguen necesarias. Estos reglamentos, pues, pueden hacer quebrar --según la autoridad competente para dictarlos los estime o no necesario --, ya el principio de jerarquía normativa, ya el principio de reserva de ley, ya ambos principios a la vez. Ahora bien, sólo podrá aplicarse en tanto en cuanto subsista el estado de hecho que determina su promulgación.

No es posible aceptar esta categoría de reglamentos en nuestro derecho patrio, toda vez que el sistema jurídico mexicano permite realizar un adecuado reparto de funciones y competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo, y en caso de una urgente y grave necesidad, la constitución prevé de manera exacta las soluciones y de ninguna manera se presenta el reglamento de necesidad (cfr. art. 29 de la carta magna). [...]

1.- Explique como aparece el Derecho Administrativo en el Sistema Jurídico Mexicano.

2.- De que forma podemos decir que ha evolucionado el derecho administrativo en México.

3.-A que se refiere el principio de la División de Poderes y que aportación otorga al Estado de Derecho.

4.-En que consiste el principio de legalidad y como se manifiesta en la actuación de la administración pública.

5.-Cuales son las funciones y atribuciones del Estado.

6.-Conceptos de administración y de administración pública.

7.-Que otras disciplinas estudian la administración pública y como influyen en el ámbito jurídico.

8.-Concepto de derecho administrativo y concepciones que han influido para su concepción.

9.-En que lugar se encuentra el derecho administrativo respecto de las ramas del derecho en general.

10.-Cual es la relación que existe entre el derecho administrativo y las demás ramas del derecho.

11.-Explique en que consisten las fuentes del derecho administrativo

12.- En que consiste la facultad Reglamentaria del Estado.

13.-Que tipos de reglamentos existen.

14.-Conceptos de reglamentos, circulares, decretos, acuerdos y ley.

15.- Que diferencias existen entre la Ley y los Reglamentos, Circulares Decretos y Acuerdos.

GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

NAVA Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Fondo de Cultura Económica, 1995. Colección Popular 513 .Con la lectura de este texto se puede ampliar conceptos señalados en el presente trabajo.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Roque Desalma, Buenos Aires.1955. Texto útil para realizar un comparativo con el derecho administrativo mexicano.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa.2000. El libro es recomendable a fin de ampliar la visión de los temas tratados en esta unidad.