

30209  
58  
24



FACULTAD DE DERECHO

# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

LA JURISDICCION Y LEGALIDAD DE LOS REGLAMENTOS, DECRETOS,  
ACUERDOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS FRENTE  
A LA CONSTITUCION COMO NORMA SUPREMA, DE CONTINUIDAD  
Y ORDEN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN RAUL MARQUEZ GONZALEZ



FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**AL SER SUPREMO, RECTOR DE JUSTICIA  
Y EQUIDAD QUE ES DIOS.**



## **DERECHO**

**A MIS PADRES:  
ANA GONZALEZ FERNANDEZ.  
RAUL MARQUEZ TORRES.  
CON TODO MI AMOR, GRATITUD Y UN  
PROFUNDO RESPETO POR EL EJEMPLO  
QUE ME HAN DADO.**

**A MIS HERMANOS:  
ARRANDO, ENRIQUE Y NICOLAS.  
POR SU APOYO Y COMPRENSION.**



## **DERECHO**

**A MIS TIOS, PRINOS Y SOBRINOS,  
POR TENER CONFIANZA EN MI. ESPE  
CIALMENTE A MI TIA CELIA MARQUEZ  
TORRES, COLUMBA PEREYRA FERNANDEZ  
Y AL ING. MANUEL LOPEZ LOPEZ.**

AL SR. LIC.  
EDUARDO BOYOLI MARTIN DEL CAMPO.  
POR SU DIRECCION EN LA ELABORACION  
DE ESTA TESIS.



**DERECHO**

AL SR. LIC.  
ABELARDO ARGUELLO ORTEGA.  
POR INSPIRARME Y ENCAUSAR MI  
INQUIETUD AL TEMA DE ESTE TRABAJO.

**A LAS FAMILIAS:  
BARRETO GREGORIO CONTRERAS.  
RUIZ MACIAS, EN ESPECIAL A JOSE  
POR SU GRAN CARINO Y GRANDES CON  
SEJOS EN LOS MOMENTOS MAS DIFICILES.**



## **DERECHO**

**A LA LIC.  
ROCIO DE LA FUENTE BELTRAN.  
POR SU APOYO, AYUDA Y SOBRE TODO  
POR LA AMISTAD QUE ME BRINDO EN  
LA ELABORACION DE MI TESIS.**

A TODOS Y CADA UNO DE  
MIS MAESTROS Y CONDISCIPULOS  
DE MI AMADA UNIVERSIDAD.



## **DERECHO**

A LAS SIGUIENTES PERSONAS:  
LOS LIC. ARACELI MEXICANO, TERESA MORA, FE  
LIPE S. CAMARGO MUÑOZ, LIC. QUEZADA, A LOS  
C.P. LILIANA VARGAS, TOMAS ABUNDES ELIZAL-  
DE, A ISABEL LAGUNES Y DEMAS COMPAREROS, -  
QUIENES EN MI DESEMPEÑO LABORAL ME INSTA-  
RON A CULMINAR MIS ESTUDIOS.

EN MEMORIA DE MIS AMIGOS:

SUBIRI.

JUAN ARTURO GONZALEZ MACIEL.

BENITO VENTURA RAMIREZ.



## DERECHO

EN DONDE QUIERA QUE SE ENCUENTREN,  
COMPARTIRAN ESTE MOMENTO-  
TAN IMPORTANTE DE LA VIDA.

# **I N D I C E   G E N E R A L**

**INTRODUCCION.** ..... 1.

## **CAPITULO I.**

### **MARCO HISTORICO JURIDICO.**

- 1.1. **PROBLEMÁTICA Y REALIDAD ACTUAL EN EL -  
SISTEMA MEXICANO DE LA ADMINISTRACION...** 6.
- 1.2. **ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.** ..... 32.
- 1.3. **EL DECRETO PRESIDENCIAL.** ..... 49.

## **CAPITULO II.**

### **DEFINICIONES Y DIFERENCIAS DE LOS REGLAMENTOS, - ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMI NISTRATIVAS.**

- 2.1. **EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA NORMA --  
ADMINISTRATIVA.** ..... 54.
- 2.2. **DEFINICION DE: REGLAMENTOS, ACUERDOS,-  
DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINIS  
TRATIVAS.** .....107.
- 2.3. **DIFERENCIAS DE CARACTERISTICAS DE: RE -  
GLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULA  
RES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.** ..... 117.

2.4.	TIPOS DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS. ....	134.
------	---	------

### **CAPITULO III.**

#### **PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PROCEDIMIENTO DE LA CREACION DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

3.1.	GERARQUIA Y FACULTADES DEL SERVIDOR PUBLICO PARA LA EMISION DE CRITERIOS DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS, Y SU LEGALIDAD .....	149.
3.2.	COMPARACION DEL PROCEDIMIENTO DE LA CREACION DE UNA LEY Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CREACION DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS. ....	187.
3.3.	COMPARACIONES DEL SISTEMA MEXICANO Y OTROS ESTADOS. ....	209.

**CAPITULO IV.**

**RELACIONES DE OBLIGATORIEDAD Y COERCIBILIDAD  
DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCU-  
LARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

4.1.	CODIFICACION Y COMPENDIO.....	247.
4.2.	FUENTES DE CONTINUIDAD Y- EXTINCION.....	267.
4.3.	CONOCIMIENTO, AFECTACION E IMPOSICION Y SU RELACION - CON EL GOBERNANTE Y EL GO- BERNADO.....	272.

<b>CONCLUSIONES.</b>	.....	<b>277.</b>
----------------------	-------	-------------

<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	.....	<b>281.</b>
----------------------	-------	-------------

## I N T R O D U C C I O N

*La Administración Pública Mexicana, en estas tres décadas y a un paso del siglo XXI se ha transformado, desconcentrado, y simplificado. Como consecuencia de las necesidades económicas, sociales y políticas que reclama la sociedad.*

*La búsqueda de soluciones a planteamientos de la -- práctica administrativa y que deben estar íntimamente relacionados con el Imperio de la ley. La expresión " Imperio de la ley " es un sinónimo de legalidad, comprende concepciones de justicia y no las reglas de Derecho Positivo que contiene esta legalidad, la dinámica administrativa debe tener cuidado al poder promover su actuación frente a los particulares, en virtud de que el ciudadano común tienen derechos civiles, políticos y sociales y que en un momento de su relación con éste pueda protegerse bajo este Imperio de la ley o de legalidad que la norma suprema le otorga. Por lo general la administración pública tiende en sus relaciones de comunicación -- talpantita con los poderes una confusión de legalidad en ciertas prácticas que tal vez correspondan a uno de estos poderes.*

*La cuestión de que la autoridad administrativa al -- emitir un acto administrativo materializado en acuerdos, cis-*

culares, decretos, reglamentos y normas administrativas que se basan para la actuación del cumplimiento de los fines del Estado. Muchas veces por las facultades de intervención del Gobierno en las esferas más diversas, se confunden por la -- constante y multifacética creación de nuevas dependencias, -- comisiones y organismos públicos para que el administrado pue da cumplir con obligaciones o exija desahos, esta multipli- cación estructural a través de la historia de la administra- ción pública mexicana se ha topado con enormes errores y re- trazos y que traen como consecuencia políticas y castigos -- que no unifican, ni continúan con planes o programas de go- -- bierno, debiéndose atenderse a los grupos menos favorecidos de - la población en el sentido de que los servicios que presta la administración pública fueran de un sencillo y entendible trá- mite y no en complicaciones y vueltas, por lo cual la admi- nistración pública mexicana tendría que realizar actos admini- trativos motivados con las necesidades sociales generales y - apremiantes de los grupos, y no que se daban a motivos polí- ticos o soluciones a corto plazo que como parcha pueda volver a desconocerse.

Las necesidades de adoptar las decisiones adminis- trativas con un carácter simple y llano es una urgencia que - solamente debe competir al Poder Legislativo en casos de que - estas puedan afectar la esfera jurídica del administrado, y - que en muchas ocasiones la administración hace uso de una fa- cultad discrecional y reglamentaria con una total negligencia

en la aplicación de las normas administrativas y que su desarrollo normativo es de uso interno de la dependencia, representando en el diario vivir del ciudadano común, sin que esta normatividad administrativa reúnan principios de legalidad, de competencia, de jurisdicción y jerarquización, en la estructura de las normas administrativas frente a la norma suprema que es la Constitución y que difiera con éstas, ya que la norma suprema con sus vocablos simples y sus conceptos claros dista mucho del lenguaje técnico, palabras importadas, voces inventadas o con significación poco usual requiere de un conocimiento y formación especializada, siendo un impedimento este para que el común del pueblo en los trámites o procedimientos administrativos que se realizan en las ventanillas de las dependencias de gobierno, son tan complicadas y difíciles de cumplir que dolorosamente aparecen sanciones y multas por el incumplimiento de tales disposiciones.

Solamente los funcionarios o servidores públicos -- puedan interpretar tales disposiciones administrativas, que a su vez saben y entienden quizás o quizás decía, o dijo tal o cual disposición administrativa ( acuerdos, decretos, circulares, reglamentos y normas administrativas ), dejando en completo estado de indefensión al ciudadano común en ese momento. Las normas secundarias y la Constitución entran en un desuso diario por parte de la administración pública en sus unidades administrativas y son suplidas por tales disposiciones, se debe tener mucho cuidado que los funcionarios pú-

blicas contasen con una formación jurídica muy amplia para -- desempeñar cargos que directamente tienen con los administrados. Pensamos que la función pública tiene que regirse por -- un principio de capacitación continua, así como de remuneraciones que sirvan de estímulo para poder desempeñar profesionalmente su actividad, esto implica eficiencia, confianza en una adecuada, oportuna y prospectiva de los problemas de la -- gestión administrativa, dicha comprensión se debe traducir -- en centros de formación para los administradores públicos donde una enseñanza práctica que versa en los principios fundamentales del derecho y la administración, así como -- reglas, procedimientos, técnica y ciencia, el cual nos permitirá encontrar buenos administradores, evitando prácticas de -- corrupción, nepotismo y cualquier vicio que tenga el Estado.

En nuestro medio estamos conscientes que se debe lograr un perfecto equilibrio entre el imperio de la ley y el -- ejercicio de las facultades reglamentarias, discrecionales y administrativas, a efecto de no lesionar derechos de los administrados, el estado moderno debe crear condiciones necesarias para evitar que la administración abuse de tales poderes para oponerse a las decisiones y criterios cuyo alcance rebasa -- a la propia norma suprema que la autoridad delegada tiene en el ejercicio de sus facultades discrecionales, un sistema -- así es a menudo que se dirige por el sentimiento colectivo de -- una administración pública con decisiones políticas y no por un régimen de derecho, debiéndose encerrar todo sentimiento-

hacia un objetivo principal que es el desarrollo económico y social de la población, asentado con el progreso social y el bienestar de las mayorías, fundamentado en las libertades y la comunicación de los administrados con la administración, corresponde al Poder Legislativo fijar estos límites al poder de la administración pública, sin que viole su soberanía de poder ejecutivo, resolviendo las cuestiones de su esfera de competencia en virtud del deber que le marca la ley y dentro de la discrecionalidad que la misma le confiere, es claro que debemos estar encaminados hacia una unidad de criterio federal, estatal y municipal, codificándose todas las disposiciones administrativas de carácter general y común, así como reglamentando la facultad de expedición de las disposiciones administrativas.

# C A P I T U L O

## I

### MARCO HISTORICO JURIDICO.

1.1. PROBLEMÁTICA Y REALIDAD ACTUAL EN EL -  
SISTEMA MEXICANO DE LA ADMINISTRACION.

1.2. ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

1.3. EL DECRETO PRESIDENCIAL.

### 1.1. PROBLEMÁTICA Y REALIDAD ACTUAL EN EL SISTEMA MEXICANO DE LA ADMINISTRACIÓN.

México a través de su mosaico histórico se pueden vislumbrar pinceladas de una administración pública y la función del Derecho con raíces propias, desde las organizaciones precortesianas, como los tarascos, olmecas, mixtecos fueron Gobiernos Teocráticos. Pero sin duda los aztecas fueron ejemplo de una administración fuertemente centralista, su Jefe Ejecutivo el TLATOANI mal llamado emperador de los aztecas por los europeos a su llegada.

Su poder y facultades ilimitados estaban sometidos a las tradiciones y al Consejo de Ancianos, sus funciones administrativas de planeación y control eran encargadas a dos esferas de funcionarios el religioso y el militar, pero existía otro funcionario con carácter administrativo encargado de la hacienda. El PETLACALCATL, su función principal consistía en la de contabilizar, recaudar y acumular, así como distribuir los tributos que daba el pueblo y las demás tribus conquistadas.

Pero sin duda alguna el HUEYCALPIXQUI reunía en su persona la facultad administrativa de organización de los barrios, como la dirección de los PETLACALCATL. Se admira de la administración pública azteca su sentido de responsabilidad -

del servidor público al servicio del TLATOANI.

Es interesante observar que a la llegada de Los españoles Los pueblos indígenas tenían ya ese sentido de administración en La TENOCHTITLAN.

Las instituciones importadas del viejo mundo a la naciente Nueva España como lo es el primer Municipio que existió en América la Villa Rica de La Vera Cruz. Puesto que fue un acto inicial y raíz y principio del Municipio en México. La administración pública novohispana y las relaciones de Los encomendados y funcionarios se basó en Los edictos y ordenanzas emitidos por la Sala de Cabildos a Los encomendados que a su vez -- transmitía con La fuerza Los conquistadores y frailes y eclesiásticos a Los conquistados. Una de las ordenanzas administrativas referente al gobierno y a su estructura fueron Las -- que dictó Don Hernán Cortés en 1524 y son Las " Ordenanzas de Ventanas ".

Las instituciones administrativas fueron asentándose siempre centralista desde La vieja España, ya que sus órganos principales fueron a).- Los Reyes Españoles como poder absoluto de Dios en la tierra y como consecuencia de La bula papal -- de Alejandro IV, el cual hacía dividir Los dominios y tierras de ultramar entre Portugal y España, en segundo término tenemos b).- El Consejo de Indias que desde España en su carácter -- completamente administrativo, jurisdiccional y de legislación,

era un Tribunal Supremo de asuntos Coloniales, como la de proponer empleados eclesiásticos y civiles para su buen funcionamiento y administración, amén de sus facultades legislativas y judiciales era un órgano de control, se componía de notables y nobles de la Corona e independientemente de este Consejo el -- aspecto económico se manejaba por el -- La Casa de Contratación de Sevilla fundada en 1501 y más tarde la de Cádiz en 1717, su función era la de reglamentar el comercio tanto en mar como en la metrópoli colonial. Sin duda esta administración centralizada por la Madre Patria fue modelo para el Gobierno Colonial, pero como todos los excesos son malos, este Gobierno Centralizado acarrea vicios administrativos entre ellos el desarrollo de políticas que no permitían que otras regiones interiores de la Nueva España se expandieran en todos sus aspectos sociales, económicos, y administrativos excepto por la Capital de la Colonia, el de los encomendados que no cumplían con su oficio, y otros problemas sin fin.

El Gobierno que encabezaba la Colonia era el VIRREY con toda su investidura y poder absoluto a nombre y representación de los Reyes Españoles tanta como función la de control a través de las audiencias reales como un medio de comunicación entre el Colonizador y el Colonizado.

La importancia y el crecimiento en la Colonia fueron las alcaldías y corregimientos, que fueron la unidad administrativa a pesar de su lejanía con la fuente directa de legislación.

ción del Consejo de Indias. En su función interna cumplían -- con ordenanzas y mandatos administrativos para el funcionamiento de su localidad.

Los conflictos administrativos fueron visto por Los Tribunales Ordinarios con una jurisdicción total, Los Tribunales conocían desde lo administrativo hasta lo mercantil, por eso fue necesario la creación de Tribunales de todo tipo, Tribunal de Comercio, Juez de Lotería, Juez de Pelota, Juez de Juego de Azar, Tribunales Militares, de minas, de hacienda real y la famosa y temida inquisición "... en estos Tribunales originaron una abundante legislación administrativa para conseguir los constantes problemas del Gobierno Colonial. Numerosos Reglamentos Administrativos se expedieron las mas variadas materias de administración general, regional y municipal." ( 1 ).

Al existir estas Instituciones jurídicas que aportaban a la administración pública la experiencia; Los Tribunales de hacienda y de cuentas era parte fundamental de esta experiencia, encontrando Los Indicios de lo que sería el contencioso administrativo, la responsabilidad del funcionario público en el México moderno. El Maestro Andres Serra Rojas señala

---

( 1 ) SERRA ROJAS, ANDRES, El desarrollo del Derecho Administrativo en la Estructura Juridico-Politico de México, - Obra Jurídica, Tomo III, Págs. 2276 - 2276, Editorial -- Procuraduría General de La República, 2a. Edición.

"... el Rey o el Gobernador presidían este Tribunal que incluso fiscalizaban al propio funcionario, el contralorantiatlaco o talbutario ejercido por estos Tribunales de Hacienda representa una Institución excepcional ..."<sup>2</sup> ( 2 ).

Ya que en La Colonia el impuesto básico era el quinto del Rey, sobre toda extracción minera y comercial. La creación de las intendencias marcaron el territorio y el funcionamiento administrativo, surgiendo la visita y el Juicio de reincidencia; La visita era una inspección administrativa que un funcionario llevaba a cabo para revisar la conducta de un funcionario y suspenderlo en caso de confirmarse las acusaciones, Los Jueces Pesquisadores asumían funciones análogas en autoridad y de menor jerarquía.

La reincidencia consistía en el Juicio que los funcionarios estaban obligados a rendir cuantas de su gestión, un Juez instructor designado por el Rey o por el Consejo de Indias recogía los elementos acusatorios o de honorabilidad de un funcionario dictando la condena o absolución correspondiente. "... Los regidores tenían además la obligación de hacer las manifestaciones de sus bienes antes de tomar posesión de su cargo dando garantía de su actuación."<sup>3</sup> ( 3 ).

---

( 2 ) Idém. Pág. 2278.

( 3 ) Idém. Págs. 2278 - 2279.

Observamos que fueron antecedentes para la declaración patrimonial de los funcionarios al servicio del Estado y que además de sus actuaciones administrativas había una revisión de sus mandatos y oficios; en su carácter administrativo y fiscal.

El surgimiento en Francia de los pensadores y la --  
ilustración enciclopédica aumentaron. Los aires de li--  
bertad que enviaba el viento continante hacia la conjura de --  
Quetzaco. La pobreza de la administración pública virreynal  
atropellaba los derechos y libertades primordiales de los ha--  
bitantes de la Nueva España.

En la madrugada del 16 de Septiembre de 1810 nace  
una nueva Nación sus primeros cuatro meses de balbuces, el  
6 de Diciembre de 1810 en Guadalajara, Don Miguel Hidalgo y  
Costilla, crea cuatro Secretarías que serían la base de la  
nueva administración pública mexicana. No fue sino en la  
proyección del Congreso de Apatzingan que: "... los elemen--  
tos Constitucionales de Don Ignacio López Rayón de 1811 ha--  
cían referencia en su artículo 16 de los de gracia y justh--  
cia, guerra y hacienda ..." ( 4 ).

---

( 4. ) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Evolución de la Administración--  
Pública Federal desde la Independencia hasta nuestros--  
días. Pág. 3. Tomo I. Obra Jurídica. Procuraduría Ge--  
neral de la República. Edición Segunda.

No es ni con el Ejército Talpaense, ni con la declaración de haber finalizado la Independencia, ni el primer impulso por Iturbide que la incipiente administración Pública Mexicana se fortaleciera pues era débil y apenas se mantenia con cuatro Despachos Ministeriales solamente la Constitución de 1824. Federalista parecia más cuada en cuanto a sus despachos y acuerdos, pues formaban sus Secretarías un Colegio de Secretarías para reglamentarse entre sí, la distribución del giro de sus negocios a cargo del Gobierno, pero eran seguidos de una sanción por el Congreso para su aprobación de dichos reglamentos y acuerdos. Que en mi concepto era una actitud muy sana para la época.

Esta Nación Mexicana nacida de un golpe de Estado no tenía el desarrollo propio de un derecho administrativo --- sano, ni mucho menos normas y reglamentos para su interacción y funcionamiento interno, ya que las constantes pugnas entre liberales y conservadores, republicanos y monárquicos, centralistas y federalistas hacían imposible una disciplina jurídica clara y una práctica administrativa, expedita, pero en cuanto a la doctrina administrativa hubo varios intentos de poner fin a ese mal.

La administración pública en el año de 1836, con -- las siete leyes llega a una total negligencia en lo referente a la administración pública, por no existir un control de las Secretarías de Estado, bajo el gobierno del Presidente Anas-

no Aziate, público un reglamento en el cual se observaba el despacho de la presidencia, el de los ministros y demás oficinas de gobierno.

Con esto daremos una pauta, es de gran significado para el Derecho Administrativo Mexicano al "... mencionar a Don Teodoro Laza uno de los miembros más importantes del -- Partido Conservador, puso su talento y su cultura al servicio de Santa Anna y más tarde del Imperio de Maximiliano. Ocupó puestos muy importantes tales como Ministro de Justicia, negocios eclesiásticos y Presidente de Gabinete. Murió en el destierro en el año de 1870... " ( 5 ).

Dio clases en el Ateneo Mexicano hizo varias obras en las que destaca el Derecho Administrativo en México, inspirado en la Doctrina Francesa y como consecuencia de este estudio jurídico profundo, se hizo una conciencia relativa a la necesidad de establecer bases firmes en el Derecho Mexicano - Administrativo y principalmente en la Administración Pública, por decreto número 3861 del 25 de Mayo de 1853 surgió la "Ley Laza" de lo contencioso administrativo, en esta ley se hace por primera vez la división jurisdiccional de conocimiento y causa de la autoridad judicial en problemas de carácter administrativo.

---

( 5 ) SERRA ROJAS, ANDRES. Desarrollo del Derecho Administrativo en la estructura jurídico-político de México. Pág. 2307. Tomo III. Obras Jurídicas. Procuraduría General de la República. Edición Segunda.

" En consonancia con dicha Doctrina Lazaes, definió al Desaecho Administrativo como: " la ciencia de acción y competencia del Poder Ejecutivo y de sus Agentes y de los Tribunales Administrativos en la relación con los desechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del estado " ( 6 ).

Paso fundamental en la Doctrina Juridico-Administrativa Mexicana con respecto al desecho. Es muy importante observar que el Licenciado Lazaes tenía una influencia completamente europea en sus Lecciones de Desaecho Administrativo, dadas en el Ateneo de Mexico, publicadas en 1852. Estudia las funciones del Poder Ejecutivo, separa entre la administración graciosa y contenciosa punto de referencia para la administración contenciosa del cual nacen los actos de administración.

"Dos ideas ayudaron a comprender el pensamiento de Lazaes respecto de esta materia, por un lado afirma que para distinguir la competencia administrativa es preciso distinguir al Estado en cuanto a persona moral como propietario, o como Nación, República y Unidad Nacional, y ahí donde el factor predominante es el interés público, la materia es contenciosa-administrativa.

( 6 ) GONZALEZ, MARIA DEL REFUGIO. Historia del Desaecho Mexicano. Pág. 65 Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edición Segunda.

Los derechos individuales, sólo pueden ser restringidos en --  
masa del interés público ( y por el otro ) lado que el poder Ejecutivo--  
representando al Estado, obra en tres calidades diferentes, como gobierno  
como administrado y como propietario. Como Gobierno sus actos son admi--  
nistrativos, y con ellos administramos, como propietario se individualiza--  
y cuando trata de los bienes que posee bajo cualidades, sus actos cual --  
quiera que sean las formas con que se realizan, toman el carácter de con--  
venciones particulares, y la cuestión que sobre ellos se suscita, corres--  
ponde a los Tribunales Civiles " ( 7 )

Notamos un gran avance en el Derecho Administrativo en México  
con conceptos jurídicos muy propios de la materia. A pesar de que legis--  
lativamente ese período se haya dictado un sin fin de acuerdos y circula--  
rias para casos muy específicos de tipo administrativo.

La Constitución de 1857 volvió a abolir los Tribunales Espe--  
ciales, las virreyes onduangas de 1783 ya son obsoletas y que un nuevo -  
Código surgió como lo fue la " Ley Lemas " de 1853. Fue muy corta su --  
duración, esta parte de la Historia Jurídica-Administrativa de México tu--  
vo destellos de luz, con los gobiernos de Mariano Arista se  
preocupó por una organización administrativa y aún en los go--  
biernos convulsivos del General Santa Anna, se decretó el 22--  
de Abril de 1853, un decreto sobre las bases de la administra--  
ción para la República, y los decretos del 4. y 6 de Febrero -  
de 1854 en los cuales al fondo eran circulares para el Minis--  
terio de Hacienda, sobre la manera de comunicación de leyes, -

decretos y circulares. De ahí en fuera los gobiernos subsecuentes de Don Juan Álvarez, Comonfort y aún el de Don Benito Juárez García, no apostaron mucho a la Doctrina del Desacato Administrativo Mexicano, pero sí en cuanto a su legislación. Ya que en el gobierno de Don Benito Juárez, se emitieron una gran cantidad de decretos, oficios, reglamentos y circulares, para el buen funcionamiento de la administración pública en distintas ramas, las más fortalecidas fueron sin duda la militar, la hacendaria y de minas, sin olvidar jamás las Leyes de Reforma que junto con Don Sebastián Lerdo de Tejada dio un gran paso para la consolidación del México como Nación ante el mundo.

Después del Plan de Tuxtepec, en el cual proclamaba el General Porfirio Díaz la no reelección de Benito Juárez, - misma que por causas del destino su continente le hasta 30 años después, ya que Don Francisco I. Madero estudiarla este Plan de Tuxtepec. En este periodo de dictadura Porfirista - significa una pausa en la administración pública, puesto que se acataron las secretarías y dependencias de gobierno, así como se desarrollaron las oficinas administrativas y se reunificaron los departamentos administrativos quedando una administración pública más o menos sólida, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, México sobre para las expectativas reales que se habían planeado en el pasado nuevas constantes- da Liberalismo brotaban a principios del siglo, y con el movimiento Maderista, surge la Revolución y el México de hoy.

Don Francisco I. Madero, al publicar la Sucesión Presidencial, señala que las Instituciones Administrativas Mexicanas se transformaban y necesitaban urgentemente un cambio. Con las convulsiones sociales Madero llegó a la Presidencia, - pero el usurpador, el General Victoriano Huerta trajo más problemas a México y empieza el despertar a la realidad y la conciencia social, con todo esto se llega a la Convención Constitucionalista de Querétaro, solicitado por el Gobernador de -- Coahuila e Investido Presidente extraordinario por el Congreso Local y demás Estados, Don Venustiano Carranza. Surgiendo de esta Convención la Constitución de 1917, la cual nos sigue hasta nuestros días.

Los Constituyentes con la experiencia acumulada de dos imperios, varios golpes de Estado y rebelliones. Así como Gobiernos Federalistas y Centralistas.

Tiene una clara visión del México moderno que se estaba gestando, pues da saltos sorprendentes en materia agraria y laboral, como son los artículos 27 y 123 Constitucional al igual que preceptos sociales, económicos y educativos. Pero sin duda alguna en materia Administrativa susge sin paradigma en la historia de México un conocimiento y una fuerza - en el título tercero capítulo III del Poder Ejecutivo con sus artículos 80 al 107 que hablan del funcionamiento y regulaciones del Poder Ejecutivo. Y como un apartado del artículo 4º - La Responsabilidad de los Servidores Públicos de los antecuo-

Los 108 al 114 Constitucional.

Con esto surgen Instituciones Públicas que necesitaban regulación administrativa, las necesidades sociales y económicas del País justificaban los cambios. Al igual que la urgencia de actualizar al País y estas acorde con el mundo actual.

Los gobiernos post-revolucionarios, iniciando con el Presidente Alvaro Obregón, se caracterizó por su administración centralizada y la información que era dada por las autoridades centrales del Ejecutivo no se desdoblaban oportunamente en los estados, pues los estados apesar de su autonomía -- tenían un rezago social y económico, y necesitaban seguir un patrón de conducta administrativa. Fue con el gobierno del General Pascual Ortiz Rubio que se organiza a través de una planeación general, el cual publica una Ley de Planeación en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de Septiembre de 1932, si tomamos en cuenta lo siguiente: "... el regimen de economía mixta está inscrito en gran parte de la ley fundamental, sea en el texto dejado por el Constituyente de 1917, sea en las sucesivas reformas que se han venido haciendo a los textos Constitucionales, o en las interpretaciones legales del Poder Legislativo al expedir normas reglamentarias de aquella. Por que la noción como todo ante vivo, a venido evolucionando y abriendo sus propias causas.

El artículo 90 de la Constitución atribuye al Congreso de la Unión la facultad de distribuir los negocios del

orden administrativo de la Federación en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que se establezcan " ( 8 ) .

Entendiendo con esto que existe su Ley Reglamentaria que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual regula la estructura y funcionamiento de los órganos administrativos.

En los sexenios 1934 - 1940 y 1941 de los Presidentes Abelardo Rodríguez y Lázaro Cárdenas avanzaron en materia de un Plan de desarrollo integral y un presupuesto programado a lo cual anexasamente nacieron Instituciones parastatales y de participación estatal, cabe mencionar que en el periodo del Presidente Abelardo Rodríguez, promulgó una Ley el 30 de Diciembre de 1934, que hablaba sobre las Secretarías de Estado y su funcionamiento; y en el periodo de Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin olvidar jamás la planeación centralizada que estaban llevando a cabo los gobiernos después de la revolución.

El Presidente Manuel Ávila Camacho de 1940 a 1946, - y el Presidente Miguel Alemán Valdés de 1946 a 1952, Adolfo Ruiz Cortines de 1952 a 1958, de estos tres sexenios la Admi

---

( 8 ) SAENZ ARROYO, JOSE. Aspectos Jurídicos de la Planeación. Pág. 12 - 13. Editorial Porrúa. Edición Primera.

Administración Pública Mexicana se puntualizaba en la creación de paraestatales y empresas de participación del Gobierno, las necesidades del país parecían agolparse a las necesidades sociales y la administración pública fijó sus ojos en dichas -- empresas con un espíritu paternalista, la economía mexicana -- empezaba a descubrir los efectos que esto causaba, pues se de -- teorizaba con los subsidios y bonificaciones, que se daban al punto central del país, se hacía pesada la carga financiera y en materia administrativa se acentuaba la marcada pauta del -- Ejecutivo en la creación de leyes, reglamentos, decretos y -- acuerdos para el funcionamiento interno de los Estados, las -- directrices de mando eran dadas desde el centro de los poderes, sin saber la realidad social, enmarcada en ese tiempo.

Las Secretarías de Estado iban dando forma a la -- clase burocrata mexicana y sus muy características formas de ser.

El cuerpo burocrático con sus tendencias a ser una -- carga nacional, engrosando su personal, creando organismos -- dentro del marco jurídico administrativo, para dar cabida al -- personal de nueva creación, no es sino en el sereno del Pre -- sidente Gustavo Díaz Ordaz del año de 1964 a 1970, con este -- Gobierno queda claro la política centralista y burocrática me -- xicana, con su espíritu protector no supo buscar fuentes de -- trabajo alterno o crear planes para el desarrollo de centros -- urbanos con economía propia, es en este punto donde México em -- pezaba sus alteraciones administrativas en el sector gobier-

no. "... la pobreza del segundo conflicto mundial produjo un estado inseguro de sí y desconflado de los particulares.

Las experiencias recibidas lo llevaron a convertirse en el gran propietario de los bienes de la Nación, calificados entonces de estratégicos. Surgieron así las empresas públicas que se adueñaron pronto de las principales actividades económicas: producción de acero, de energía eléctrica, de crédito, de minerales básicos y de servicios de comunicación: teléfonos, telégrafos, radio, cine, prensa, ferrocarriles, transporte aéreo y marítimo, de numerosas líneas pasajeras, forestales, agrícolas y pecuarias. Hasta fábricas de -- automóviles, camiones, locomotoras, carros de ferrocarril, -- barcos, aviones, se volvieron estatales o semi-estatales.

Aparece al Estado empresarial convencido del nuevo -- papel, ni las repetidas protestas, ni las inconformidades de los particulares pudieran nunca por más de tres décadas, cambiar su opinión y rumbo tomado ... " / 9 /.

Este estado empresarial con su característico presidencialismo dictatorial había hecho sus lineamientos y el nuevo Goliat económico hacia dentro con los particulares, su creciente organización fue proliferando paraísos de diversificación, aún con características jurídicas; organismos -- descentralizados, empresas de participación estatal, sociedad

(. 9 ) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Desarrollo Administrativo. Pág. 19.

Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México -- y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edición -- Palmaza.

des de economía mixta: comisiones autónomas, sociedades nacionales de crédito y fideicomisos públicos etc. Era lógico y normal el aumento de trámites burocráticos y procedimientos administrativos: "... a parte de cientos de escuelas facticias, para trámites ante autoridades administrativas y para decisiones de estas. Aumentaron su detestoso andaguico, incompleto, e técnico, los controles sobre bienes del Estado, la contratación, y ejecución de las obras públicas, las adquisiciones públicas, los créditos concedidos al campo, los subsidios otorgados a la industria nacional, las responsabilidades civiles, y administrativas, y papeles de los empleados y funcionarios públicos, etcétera. Natural también que el Derecho Administrativo agigantase su dimensión. Aquel tropel de fenómenos administrativos se vio acompañado de fuerte armamentismo legislativo..., ... Sobre estas bases fundamentales se constituye el nuevo Derecho Económico, esencialmente administrativo. Integan este derecho una renovada y naciente legislación administrativa que entre las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos generales formaban un verdadero océano en que la nave de la administración pública con frecuencia zozobraba y a veces culmina su rumbo, con desastrosos naufragios " (10).

Con el presidente Luis Echeverría Álvarez de 1970 a 1976, el Gobierno empezaba a darse cuenta de varios factores-

que aquejaban a la Nación, la explosión demográfica desmesurada de los centros de población claves en el país, vertiginosa al Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, hicieron falta los servicios públicos esenciales: luz, agua, teléfono, -- transportes, servicio social y asistencia médica, falta de -- viviendas, falta de seguridad pública y las escuelas externas como lo era y es ahora, la contaminación y los desequilibrios ecológicos.

El avance de la tecnología y los descubrimientos -- científicos, trajeron cambios de costumbres y usos en la población, ya que las necesidades de un País en vías de desarrollo son muchas.

Este sereno se enfrentaba a un reto sin duda importante, socialmente y legislativamente hablando, se identificaba un contradicción federal y estatal. Lo cual implicaba un -- choque con la realidad que se vivía. Sugiriendo con ello el -- concepto de descentralización estatal en la administración pública y un antecedente a las reformas administrativas. El -- Licenciado José Francisco Ruiz Massieu opina, que la descentralización no es algo nuevo, ya que como punto constitucional, las constituciones Española e Italiana contienen lo referente a zonas territoriales con autonomía propia, dando con ello al concepto " federalismo ", a pesar de que es un vocablo unívoco.

El término federalismo no debe confundirse con la descentralización, aunque esta vinculado a éste término, y --añada: " La descentralización en un sentido lato y en un --sentido más allá de lo jurídico - administrativo, debe verse --también como un proceso tendiente a trasladar la toma de las --decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la --capital estatal, hacia los órganos que se hallan en el inte --rior del País, sean estos o no, constitutivos de esos órga --nos nacionales. Así, se incluye a la descentralización en --sentido estricto, a la desconcentración territorial, y a los --órganos delegacionales. Ese proceso en sentido lato, repito --puede dar lugar a la transferencia de competencia a otras per --sonas públicas ( en el caso de México, estados y munici --pios ), a la creación de personas morales o bien al estable --cimiento con carácter regional de órganos periféricos no per --sonificados " ( 11 ).

El Maestro Ruiz Massieu concibe a la descentraliza --ción en relación al concepto de región, sus esquemas de forma --ción pudiendo ser federal o centralizados, y en el centralize --do con pequeños núcleos poblacionales y territoriales o sin --ellos, haciendo la aclaración que en nuestro sistema constitu --cionalista puede darse por dos vías, la legislativa y la con --

---

( 11 ) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Estudio del Derecho Po --lítico de Estados y Municipios. Pág. 93. Editorial - --Porraña. Edición Tercera.

vencional definiendo: "... la primera consistente en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución general, a fin de ampliar las atribuciones de los estados y reducir correlativamente la de los Poderes de la Unión. Esa vía se ha usado escasamente desde que se iniciara el proceso de revisión de la federalización, o sea desde la década pasada ..., ... la otra vía de la descentralización la constituyen los convenios de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados. Esos instrumentos convencionales redistribuyen la competencia administrativa, que no la legislativa que otorga la Constitución general de la Unión " ( 12 ).

Señalamos que Luis Echeverría Álvarez puso en marcha el Convenio Único de Coordinación, hoy transformado en -- Convenio Único de Desarrollo instituido el 5 de Febrero de -- 1977. La organización administrativa descentralizada siguió su marcha y en el gobierno del Licenciado José López Portillo de 1976 a 1982, se reformaron y adicionaron leyes que reglaman los organismos descentralizados y preceptos constitucionales, fueron adicionando fracciones o quitando párrafos en la Carta Magna. Con el gobierno de José López Portillo, económicamente hablando no fueron muy prosperas que digamos, ya que con -- la " Nacionalización de la Banca " y la proliferación del ne-

potiamo fue una lacra en ese sentido, para la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, -- fue sin duda la más crítica sucesión presidencial en la historia de México. El Presidente en su primer informe, hace un panorama singular del país: "... México se encuentra en una grave crisis al ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo los provenientes de la exportación del petróleo y algunos otros productos del sector público y de -- sus créditos.

Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada y cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto, a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y los gastos sociales. La reducción fiscal se debilita acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha desmentado el ahorro interno y la inversión en estas circunstancias, están seriamente amenazados la planta productiva y el empleo.

Y confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años. Los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia. Esta situación grave exige una inmediata corrección".

El panorama que describió el Presidente Miguel de -

la Nación, fue claro y crudo. Las fuerzas administrativas -- que se estaban descentralizando, se estacionaron en un periodo de casa total, susgiendo con esto el "Plan Nacional de Desarrollo y principio de la simplificación administrativa" o -- " reforma administrativa ". Muy loable de parte de este sexenio pudo ser abrogada la Ley de Secretarías y de Departamentos de Estado, publicada el 23 de Diciembre de 1958, y se decretaron reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de Diciembre de 1982 y 30 de Diciembre del mismo año, siguiendo la reforma hasta el 18 de Abril de 1983.

En este periodo los reglamentos interiores y manuales de organización de las Secretarías de Estado, son modificados y actualizados, y otras dependencias que carecían de legislación administrativa interna, son creadas como la Secretaría de Salud, ya que la regía un manual de organización y no por un reglamento interior, sin duda mucha actividad en legislación administrativa, leyes, reglamentos, decretos y -- acuerdos fueron susciendo, modificando y cambiando el panorama de la administración pública mexicana y el derecho administrativo.

Con el gobierno del Licenciado en Economía: Carlos Salinas de Gortari de 1989 a 1991, siguió con esta política de simplificación administrativa, dándole una continuidad a la reforma, forzándola a ampliarse, pero al cuestionamiento --

de dicha simplificación administrativa, para algunos autores son aplaudibles y para otros son criticables.

En el primer punto tenemos que el Maestro Andres - Serra Rojas señala: "... una vez realizadas profundas reformas y adiciones a la Constitución se a llevado a cabo la expedición de diversas Leyes Orgánicas y reglamentarias y para la ejecución de las mismas. Al mismo tiempo se han dictado numerosas decretos, acuerdos, reglamentos, ordenes que facilitan el trabajo administrativo. Paralela a esta obra legislativa se han creado diversos organismos descentralizados, desconcentrados y parastatales, surgiendo comisiones, institutos y otros organismos administrativos ... Nuestra legislación administrativa no es perfecta, pero si perfectible y además ha sido acosado por los grandes problemas del mundo contemporáneo que demandan nuevas soluciones, nuevos planteamientos. Por ello ha sido necesario que se adopten a los nuevos requerimientos constitucionales y a la conjuntura del momento presente ... " ( 14 ).

El segundo punto difiere mucho del primero, ya que el criterio del Maestro Alfonso Nava Negrete indica: "... la estructura es tan desmesurada de la administración, fecundó - intempestivamente una abundante legislación administrativa de contenido económico y reformas constitucionales, leyes y re-

---

( 14. ) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Págs. 246 - 247.

gumentos, decretos y acuerdos y convenios, inestabilizó la política económica. La organización interna de las mismas Secretarías de Estado que se vio sujeta a cambios interactivos que permitieran a éstas acomodarse a la nueva vida de la administración.

Recaptor de la "Reforma Administrativa" - Institucionalizada en las administraciones occidentales - y nacimiento de todo ese alud legislativo que la hizo posible integrada esta por reales y aparentes nuevos ordenamientos, por leyes sumamente parchadas o jurcadas, por reglamentos de continuo hacer y deshacer por decretos y acuerdos generales a tropel y por una plaga mayor, convenios administrativos. El Derecho Administrativo es tela de Penélope, se teje y se desteje todo los días, su material normativo se vuelve "deshachable" como se entiende esta voz aplicada a ciertos artículos comerciales, sus textos legales cada vez son menos para el alcance del ciudadano común, pues se manufacturan con lenguajes técnicos, científicos, palabras de importación, vocablos inventados o con significación no usual, que los hace de escritura garroflada y que demandan artifices para su deciframiento " ( 15 )

Desde mi punto de vista la realidad que esta pasando México en su Administración Pública y Legislación, son en primer lugar una desconcentración de su gigantesco y obeso es

tractura y que para adelanzarla el Gobierno actual se esta va llendo de la privatización de los sectores parastatales, se- privatización de la banca, desincorporación de los servicios públicos. Por lo cual es necesario tener mecanismos más ágiles y prácticos. Aparentemente el Estado se dio cuenta que - como empresario particular esa todo un desastre y como dice - el refrán " zapatero a tus zapatos ". Es necesario que el -- Estado cumpla con su fin primordial de servicio y bien común, la administración pública en este sentido debe tener en cuenta que las leyes que ahora se expiden para su aplicación de- ben ser para un pueblo práctico con una redacción y un lenguaje sencillo llano y claro.

Y no para un grupo reducido de personas con un lenguaje técnico como lo es ahora, esto con la finalidad para -- que el gobernado pueda cumplir sin error y sin asistencia alguna sus obligaciones y exigir sus derechos. El legislador - en tiempos pasados tomaba en consideración puntos que fueran- de gran significado a las necesidades sociales y económicas - de las normas que iban dirigidas a los gobernantes, pero ah- ora se parece ser que son leídas y comprendidas por destinatarios poco comunes y elitistas olvidándose por completo de los val- ores supremos de una ley, en cuanto a que su expedición sea -- clara y de fácil entendimientos, como ejemplo tenemos las le- yes fiscales y la miscelanea fiscal, no con esto nos oponemos a que se siga llevando la reforma administrativa, pueda esta- llamos en contra de la evolución natural del Estado y contra-

al mismo fin; sino que pensamos que debiera ser claro en --  
cuestiones legales - administrativas y jerarquización de --  
los mismos -. En ocasiones se pinta un camino y se borra para  
dar paso a una brecha o en su caso se forma otro sendero que  
es totalmente opuesto.

La continuidad debiera ser fundamental y única en -  
cálculos tomados y no sesenal. La administración pública y -  
su legislación deben crearse por necesidades intrínsecas de -  
la sociedad y no por situaciones y momentos políticos del --  
país, ya que la necesidad cotidiana y común del pueblo es la -  
de ejercer un derecho y una obligación como gobernador y no -  
como un intérprete de la demarcación legislativa - administ~~ra~~  
tiva, ya que se basa en función a que el estado ejerce su so  
beranía de imperio sobre el gobernado, en este caso es debida  
del estado que su administración sea funcional y práctica de-  
acuerdo con la continuidad de sus leyes, enriqueciéndose a --  
través de su experiencia.

## 1.2. ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

Hemos hecho referencia a la situación real y jurídica que se vive en México, para poder llegar a ver con claridad este marco histórico indispensable es referirnos al marco Constitucional que rige el estatus administrativo de la Nación.

La Ley Suprema de México que es de 1917 nos indica que la soberanía esta esencialmente y originalmente en el pueblo ( artículo 39 Constitucional ) y el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión ( artículo 40 Constitucional ). El artículo 80 del ordenamiento citado con anterioridad, que es de gran importancia para el desarrollo de esta tesis y que nos indica: " Se deposita al ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que denominará " Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos " ( 16 ).

El presidencialismo en México se envuelve como institución ejecutora de los propósitos comunes del Estado el cual es auxiliado por todo el aparato administrativo "... el Presidente de la República sigue siendo, por su puesto, el

jefe nato de la administración; pero precisa, de acuerdo con los artículos 90 y 92 Constitucionales que el despacho de los asuntos de la administración pública centralizada corresponde a las Secretarías de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos " ( 17 )

La administración pública será centralizada y parastatal, como lo señala el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En los últimos sesenta eran 18 Secretarías, pero este último sesenta desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando estas como sigue: la Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría General de la Federación, de reciente creación; de Energía, Minas e Industria Parastatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Social; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Administrativa Agraria; de Turismo; de Pesca y por último el Departamento del Distrito Federal y departamentos administrativos que componen dichas secretarías, al cual en algunos casos se pudiera incluir como "departamentos-

---

( 17 ) CARRILLO FLORES, ANTONIO. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Pág. 54. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Edición Primera.

administrativos ", a los Fideicomisos; a los Institutos de participación estatal, como ejemplo tenemos el Instituto Nacional de Bellas Artes, y organismos de auxilio de las diversas dependencias antes citadas.

En este último punto, de los departamentos administrativos: "... por decreto del 14 de Abril de 1981 publicado en el Diario Oficial del 21 siguiente, fue modificado el artículo 90 Constitucional, para reconocer la existencia constitucional de los Jefes de Departamentos Administrativos que por omisión no fueron incluidos en su texto original.

También el artículo 92 para darle congruencia con el anterior, en el que se expresa que todos los reglamentos, - decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario o jefe de departamentos administrativos " ( 18 ).

El artículo 92 Constitucional contiene una figura polémica doctrinalmente hablando, que es el Refrendo Ministerial, por parte de los Secretarios de Estado. El Refrendo Ministerial, es la responsabilidad solidaria que comparten con el Ejecutivo frente al Legislativo.

---

( 18 ) PEREZ DE LEON, ENRIQUE. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Págs. 200 - 201. Editorial Porrúa. Edición Decimo Tercera.

Historicamente el referendo es europeo, se inició en Inglaterra en el siglo XVII, el cual el Rey, al ser auxiliado por sus ministros del despacho estampaban su sello al lado del sello real, con el BILL OF RIGHTS, se constitucionalizó, ya que la Cámara de los Comunes podía acusar a los Ministros del Rey por actos oficiales que afectasen a una parte de la población ( IMPEACHMENT ) y la Cámara de los Lordes era el que juzgaba. La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad, por lo que los secretarios que auxilian al Rey en el despacho de asuntos de la administración pública, acuden ante las Cortes, la responsabilidad por las ordenes que autorizan contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa que lo haya mandado el Rey.

En México el antecedente histórico se remonta a la Época Virreynal, la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 225, amercaba que todas las ordenes del Rey debían ser formadas por el secretario del despacho del reino, según el rito de que se trata.

En la Independencia se retoma esta figura y es incluida por los Constituyentes de Apatzingan de 1814 (artículo 144 ), en 1824 se dispuso que en el artículo 31 fracción I y II de esta Constitución, fuera muy amplio el sentido del referendo en comparación de las Leyes Constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas de 1842, no es sino hasta la Consti

tución de 1857, donde en su artículo 88 Constitucional, redujo su fórmula, ya que se adicionó la palabra " acuerdos " - y " jefes de departamentos administrativos ". Estas palabras que gramaticalmente no fueron incluidas en la tarde del 16 de Enero de 1917, en el proyecto de Constitución que el Jefe Supremo de la Nación Don Venustiano Carranza presentó en Queretaro y se establecía en los términos siguientes: " Artículo 80 todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente, deberán ser firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán emanados directamente por el Presidente, al Gobernador del Distrito y al Jefe de Departamento respectivo " ( 19 ).

Este proyecto se aprobaba sin discusión el 18 de Enero de ese mismo año en la noche, quedando en el numeral Constitucional 92, fue votado con 142 votos a favor, consiguendo el estido el 27 de Enero de 1917 por la Comisión del Esti-  
lo.

Los cuestionamientos surgieron más adelante, al pensar que los Jefes de los Departamentos Administrativos tam-

bién son responsables de la promulgación y ejecución de las leyes que emanan del Ejecutivo para el mejor proveer en la esfera administrativa, habiendo una modificación en este artículo el 21 de Abril de 1981, publicado en el Diario Oficial del día siguiente, esta modificación consistió en agregar la palabra " Jefes de Departamentos Administrativos ", al cual se alude a rango Constitucional.

"... sin embargo el refrendo, mas que una facultad es una obligación, no altera la situación en la que los mencionados funcionarios estan colocados, en el sentido de ser meros colaboradores del Presidente en quien sólo se deposita la función administrativa federal...

... no es sino un simple autenticador de la firma del Presidente que al alcanza de los documentos en que tales actos conste ...

... la finalidad limitativa que podria establecer en la ineficacia de los actos del refrendo según el precepto -- Constitucional Invocado ...

... en lo que concierne a la otra finalidad del -- refrendo consiste, en la caución de la responsabilidad politica por parte del secretario de otorgarlo. Tampoco opera en nuestro sistema presidencial a consecuencia de la unipersonalidad del Ejecutivo " ( 20 ).

( 20 ) BURGO ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Pág. 378. Editorial Porrúa. Edición Tercera.

Paso en la practica regula la responsabilidad política de los Secretarios se difinaga, con la renuncia del Secretario de Estado o Jefe de Departamento por causas de enfermedad o " retiro de la vida pública para dedicarse a la docencia " o cualquier otra actividad particular.

El referendo podemos clasificando en dos puntos, los referendos Constitucionales y los referendos Administrativos; - los primeros son aquellos en los cuales el Poder Legislativo ponen en consideración al Ejecutivo alguna reforma Constitucional o iniciativa de ley, de los referendos Constitucionales se desprenden dos casos especificos, el primer caso es el referendo de los decretos promulgatorios de reformas Constitucionales ( artículo 70 Constitucional ); y el segundo caso, -- los decretos que se promulgan de las leyes o decretos emitidos por el Congreso ( artículo 71 fracción 1, artículo 72 inciso " B " Constitucional ), los referendos Constitucionales que al Ejecutivo hace frente al legislativo entran en conflicto, al poner la supremacia del poder superior que hace el Ejecutivo de alguna ley de reforma y en el caso de no estar de acuerdo es vetado, la voluntad ejecutora decide si se pone o no al legislativo en caso de no llegar a oponer, aparece el silencio administrativo, entendiendose aprobado el trabajo del legislativo y una vez aprobado al Ejecutivo lo promulga.

En este punto de promulgación hacemos notar una di-

ferencia gramaticalmente hablando, ya que para la Real Academia de la lengua, promulgar es sinónimo de publicar, anunciar pero no así en sentido jurídico, ya que promulgar jurídicamente es la aprobación del Ejecutivo de las leyes y decretos, -- aprobados y revisados por ambas Cámaras. Debemos entender -- que exista una bilateralidad, para la creación de una ley que no esta concluida. Y que una vez sancionada a de promulgarse dicha ley por el Ejecutivo, dandola a conocer a través de un decreto ( artículo 70 Constitucional ), por esta simple hecho debiera estar firmada por los titulares del ramo a que corresponda la ley decretada y dando vida a lo que señala el numeral 92 de la Constitución, y no participan de tal referendo, - quedando frente al legislativo una " capilla diminuta " política por que pierden toda capacidad solidaria con el Ejecutivo.

Referente a Los Referandos Administrativos, son aquellos que formalmente crean actos administrativos emanados del Ejecutivo, - sus Secretarios y Jefe de Departamento, por consecuencia de su actividad administrativa o facultad reglamentaria contemplada en la Constitución, - también existiendo dos puntos: en el primero es el referendo de leyes expedidas por el propio Presidente de la República, en uso de sus facultades extraordinarias para legislar, concedidas por el Congreso -- ( artículo 29 y 133 Constitucional ). El otro referendo son la firma de actos administrativos, mejor conocida como la - facultad reglamentaria del Ejecutivo ( artículo 89 fracción I ).

En los Referendos Administrativos observamos la actividad que tiene en Ejecutivo y que solo corresponde al Poder Legislativo "... el artículo 131 ..., ... el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir, ... o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año sometera a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida " ( 21 ).

Existen cinco supuestos, en los cuales se permite que el Ejecutivo legisle:

1.- En los casos de emergencia en el cual se suspenden las garantías individuales (artículo 29 Constitucional).

2.- Las medidas que se toman en materia de salubridad (artículo 73 fracción XVI párrafo primero y segundo de la Constitución), en este caso, no interviene el Secretario de Estado del ramo.

3.- Los convenios y acuerdos internacionales que suscribe con otros países, en este caso, lo hace con el Secretario de Relaciones Exteriores, el cual se deben a la política internacional, rinde cuentas ante el Senado y el Ejecutivo en su Informe de Gobierno, manifiesta las cláusulas y acuerdos a que llegaron.

( 21 ) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Pag. 127.

4.- La ingerencia en el panorama económico (artículo 131 párrafo segundo Constitucional).

5.- La facultad reglamentaria del artículo 89 fracción I).

En este último punto la facultad reglamentaria, es una ventaja que al de al Presidente de la República y a la -- administración pública en sí, para la prolífica legislación -- reglamentaria y administrativa, pues la jerarquización de leyes es: "... en medida en que contribuye a la ejecución de la Ley cuya secuencia es mas compleja de lo que aparenta, --- puesto que aplica una serie de acciones de apoyo, que precisamente se respaldan en reglamentos autónomos y subordinados - para el poder "proveer en la esfera administrativa su exacta observancia " " ( 22 ).

Históricamente hablando al artículo 89 párrafo primero, se sitúa en la Constitución de Cádiz de 1812, esta facultad reglamentaria la tenía exclusivamente al Rey, promulgaba y ejecutaba leyes emitidas por las Cortes, su concepto -- mas amplio fue con la Constitución de 1824, no era nada mas de promulgar y ejecutar las leyes, sino publicar y circular -- los mandamientos ordenados por el Legislativo, así como ordenar y decretar reglamentos y ordenes emitidas en la esfera --

( 22 ) CALZADA PADRON, FELICIANO. Derecho Constitucional. -- Pág. 282. Editorial Harla. Edición Palmaera.

administrativa.

El texto recogido en 1917 es muy parecido al de la Constitución de 1857, en esta Constitución de 1917 se dan los debates en los cuales transcribire los párrafos siguientes -- para tener una idea de los puntos referentes a esta facultad reglamentaria:

• DEBATE

El C. Manjarez: Señores diputados: si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario que es el único y debe -- entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia ..., ... y bien señores: ya al legislativo le hemos -- quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los -- preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo y esto ¿ que quiere decir ?, que vamos a ser al Presidente de la República un dictador, y esto no daba -- ser, ( Voces: ! NO ; ! NO ; ). ... a nadie se oculta que precisamente los secretarios de Estado, ahora Secretarios de Despacho o casi nada deban ser funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones

ciones que competen a sus cargos.

Estamos seguros de que los secretarios de Estado desempeñan funciones muy altas y no tienen esas responsabilidades; no tienen ese carácter. Señores, para que tengan ese carácter, que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe esa iniciativa que hemos presentado veinticinco diputados; de otra suerte señores esas que llaman vulgarmente Ministros, para mí son iguales que cualquier empleado, a cualquier trabajador, es lo mismo.

El C. Pascual Jaime: ... lo que hemos hecho aquí al limitar al Poder Legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo

... La responsabilidad solidaria del Presidente y sus Ministros, en cualquiera de los ramos, da más seguridad y mayor acierto.

En la misma exposición de motivos que nos ha presentado el Primer Jefe reina una idea, reina un principio, que es la idea salvadora y que nosotros hemos sabido interpretar aquí. El Poder Ejecutivo dice: " Mi anhelo

es que haya armonía entre los poderes; no quiero que la Cámara predomine sobre el presidente o viceversa ". Dica el Sr. Páez: " Mi anhelo, mi idea capital, es la armonía ". Y -- ¿ cómo hemos hecho esa armonía ? Matando al Poder Legislativo y creando un dictador. Así es la armonía que crea la Cámara. Vamos a ver cómo se satisface ese anhelo. Es necesario, pues, -- que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya -- le quitamos al Legislativo las facultades para abusar; veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse. He meditado mucho este punto, y no he encontrado una solución -- verdaderamente satisfactoria, sin incurrir en alguna incon -- guencia en los principios ..., ... pero eso no quiere decir, señores, que porque no estamos en condiciones de adoptar el regimen parlamentario, no podamos en esta Cámara sentar la primera piedra para el porvenir. Por eso hemos pedido que los -- nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de -- la Cámara y que esos ministros sean solidariamente responsa -- bles con el presidente de la República. (Aplausos ).

El C. Herrera Manuel: Señores diputados: Por pocos momentos ocuparé la atención de vuestra soberanía. El señor -- Pastora Linares, que me ha precedido en el uso de la palabra, -- ha dicho que es de vital importancia la cuestión que se somete en el artículo a discusión. No cabe duda, señores, que si es -- de bastante importancia. El, en su peroración, abogó el sistema parlamentario a la vez que el sistema presidencial, di -- ciendo que no trataría ninguno de ellos por no ser el momento oportuno. Sin embargo, dice que hay que dar un paso en el sig

tame parlamentario sometiendo a la aprobación de la Cámara el nombramiento de los secretarios de Estado y demás funcionarios a que el artículo se refiere. Yo, señores diputados, que soy enemigo de la forma parlamentaria, aún cuando sé perfectamente que en Suiza, que en Francia cada día se robustece y que ha -- producido benéficos resultados tampoco me opongo a que el sistema presidencial ha producido la República más grande y democrática que ha existido sobre la faz del planeta. A este respecto, señores diputados, me voy a permitir decir a ustedes -- que en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez -- que a la fortificación del Legislativo y del Departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio para equilibrar a los dos poderes o más bien, los tres -- poderes.

El C. Martínez Escobar: Señores diputados: No existe más que una verdad absoluta, y ella es que todo en la vida -- es relativo. Vengo a producirme en favor del dictamen, vengo a hablar en contra del parlamentarismo como institución en México. Sin embargo de ello, yo no soy, ni podría ser jamás, un enemigo jurado como lo es el señor licenciado Herrera, del parlamentarismo, como tampoco soy, ni podría ser nunca, un enemigo jurado del sistema presidencial. Indudablemente, señores -- diputados, que si levantamos nuestra vista a Norteamérica, vemos que el sistema presidencial es potente y vigoroso, y vemos

cómo semejante sistema político funciona tan armónicamente, -- que trae fecundos beneficios para aquel país ... ,

En efecto nuestra Constitución claramente dice: "La soberanía", ese concepto que nos definiere aquí el señor Licenciado Medina y que no obstante su definición, él mismo, con su argumentación, la hizo polvo, "viene de dos palabras: *supra* y *omnia*", poder sobre todos los poderes, o sea poder máximo. El poder sobre todos los poderes, señores constituyentes, solamente puede existir de una manera perfecta, sólo puede residir de una manera esencial en el pueblo mexicano; sólo el pueblo mexicano; sólo el pueblo mexicano es soberano, por eso es que no tenemos ni poder Ejecutivo, ni Legislativo, ni Judicial soberanos; no, señores; no hay más que una soberanía, esa soberanía es absoluta, es indivisible, es enteramente exclusiva. ¿ En dónde reside ?. En la nación. Esa soberanía no puede dividirse diciendo que los Estados son soberanos y es soberana la Federación. Esta tesis es errónea y se debe sencillamente a la confusión lamentable que hacen algunos tratadistas de lo que es Estado con lo que es Gobierno, y creen, malamente, que el sistema federal es una forma de Estado, no siendo sino una forma de Gobierno. Nuestro sistema federativo, sistema de Gobierno, es un Estado simple con un Gobierno compuesto. Esta es la verdad constitucional y nadie puede negarla sin hacerse -- gala de ignominia. ¿ Y cuál es el poder que puede modificar nuestras instituciones ?. El único que es soberano; por eso la Constitución dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de sus representantes, los poderes de la Unión de los es--

tados <sup>o</sup>. ( 23 )

Los matices parlamentarios que deseaban algunos constituyentes no prosperaron, los abusos de la facultad reglamentaria se vieron en sexenios pasados. Por el aparato burocrático y administrativo que existía y que ha adalgazado gracias a las medidas correctivas de estos últimos Gobiernos, en esta -- facultad reglamentaria se nota 1).- La de promulgar las leyes expedidas por el Congreso y la vigilancia en la dinámica administrativa: 2).- La de ejecutar dichas leyes en una realidad en el entorno de un orden: social, económico, político, cultural, etc., para eso faculta al Ejecutivo la emisión de reglamentos, acuerdos, circulares a través de decretos.

El conflicto se asentía en la observancia y fuerza normativa de la jerarquización de las normas administrativas y la supremacía Constitucional que establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna, en virtud de que establece que las Leyes del Congreso y de la Unión y que emanan de ella así como todo tratado internacional y acuerdo celebrado por el Presidente de la República y con aprobación del Senado será la Ley suprema, siempre y cuando no contravengan a dicha Carta Magna, pero si hay disposición en contrario en algunas Constituciones

---

( 23 ) DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 18 de --  
Enero de 1917, Publicación número 61, Págs. 1, 2, 3, -  
6 y 8.

de los Estados o de sus leyes, entrando un conflicto de jurisdicción y jerarquización de las normas administrativas que son emitidas por el Ejecutivo, el cual se contraponen " con la cláusula de la supremacía federal " y que los legisladores de Quetzaco vieron que no podía aceptarse de derecho pero por las constantes cambios que se dan en una sociedad y que no puede estar aislado de los demás Estados se deben someter a normas internacionales para un buen funcionamiento y armonía de las civilizaciones que avanzan cada día.

### 1.3. EL DECRETO PRESIDENCIAL.

En el número 70 Constitucional " Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

Las leyes o decretos se comunicaran al Ejecutivo - firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, promulgándose en esta forma: "El Congreso de Los Estados Unidos Mexicanos decreta: ( texto de ley o decreto )".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las constantes ideológicas, representadas en las Cámaras de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada, ni recusarse de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia" ( 24 ).

---

( 24. ) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Pág. 53. Editorial Porrúa. Edición 104a.

En el virreinato Mexicano que se rigió por las ya -  
comentadas Leyes de Indias, que recopilaban las ordenanzas del  
Consejo de Indias, se expedía en nombre " sucesores y católi-  
ca Majestad ", y en las reales cédulas al propio monarca or-  
denaba al comienzo de toda disposición con el epígrafe " al -  
Ray ", en el cual dicho documento contenía todos los títulos-  
de nobleza y en el cuerpo del escrito al terminar se ponía la  
fecha y lugar de expedición más la leyenda " yo el Ray " y -  
firmaba el monarca. Después el Secretario de Estado registra-  
ba y escribía, poniendo los sellos reales.

En la Constitución de Apatzingan, en su artículo -  
127 señalaba que una vez aprobada la ley se hacía por triplicado,  
firmando los ejemplares el Presidente y el Secretario, -  
con una copia para el Tribunal Superior de Justicia y otra --  
para el Congreso de la Unión, y por último para el Secretario  
de Estado correspondiente. En las Leyes Constitucionales de-  
1836, la tercera ley en su artículo 34, marcaba el procedi- --  
miento para los proyectos de ley y decretos, definiendo el --  
significado de ley: que toda materia tenía que ser de inte-  
común; mientras que el decreto se refería exclusivamente a -  
determinados lugares, personas, tiempos y establecimientos; -  
todavía este punto es válido para nuestro tiempo, pero el vo-  
cable " ley " tiene diferentes conceptos.

Dabanos interpretes:

A).- El significado de " ley ", se refiere a una norma o regla constante y que no se puede cambiar y que esta destinada a sujetos, a personas individuales inteligibles, - los cuales hicieron estas leyes para convivir entre si, aún - las que no estan escritas, como las leyes naturales.

En un sentido mas exacto, ley viene del latín - " Lex Legis ", son normas y decisiones tomadas por los romanos de acuerdo a su organización social (asambleas o concilios centuvirales o bien en plenarios ). La ( Lex - Ley ) no es sinónimo de " Jus " ( derecho ), pues es una expresión de doctrina.

Toda ley contiene mandatos y prohibiciones de una finalidad pública y común, es por eso que el ordenamiento debe ser para el pueblo común, a fin de que pueda cumplirse e informarse de su contenido.

En derecho positivo tiene las siguientes características:

1.- Que sea general o sea para cualquier persona que se encuentre en los supuestos.

2.- Es abstracta, es decir, que regula todas las cosas por igual en un caso normativo marcado por la ley, al cual se puede explicar y no termina hasta su abrogación, tácita o expresa, por otra ley que la regula.

3.- *Es imperativa y obligatoria, esto es, consuetudinaria de imposición por parte del Estado y regulada por la autoridad competente para lo cual no vale el desconocimiento de la norma y se aplica el adagio jurídico / el desconocimiento de una ley no exime de su cumplimiento / ni el desuso, ni la costumbre o la práctica en contrario, civilmente está establecido, por el Código de la Materia en sus artículos 10 y 21.*

Por otra parte:

B).- *Referente al decreto, gramaticalmente hablando, viene de la palabra " decretum - i ", interpretándose como la decisión, resolución u orden.*

*La palabra " decreto " debe significar que la facultad reglamentaria la tiene exclusivamente el Poder Ejecutivo, como la de crear leyes al Legislativo, y la de emitir sentencias al Judicial, hay casos extraordinarios en los cuales, -- particularmente decreta, como las licencias y permisos que -- otorga al Ejecutivo para poder salir del país, o la de que un ciudadano pueda recibir y aceptar condecoraciones que le confiere algún Gobierno extranjero, como lo señala el artículo 37 inciso " B " fracciones II, III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En cuanto a las formas de validez que debe revestir al proceso de creación de alguna ley o decreto son:

- 1.- La aprobación del Congreso.
- 2.- Comunicar al Poder Ejecutivo, firmando los Presidentes de ambas Cámaras y por el Secretario de cada una de ellas.
- 3.- La promulgación la deberá hacer el Presidente de la República.
- 4.- Deberá contener dicha ley la fórmula prescrita en la parte final del artículo 70 primer párrafo de la Carta Magna.

## C A P I T U L O

### II

**DEFINICIONES Y DIFERENCIAS DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

**2.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA NORMA ADMINISTRATIVA.**

**2.2. DEFINICION DE: REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

**2.3. DIFERENCIAS DE CARACTERISTICAS DE: REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

**2.4. TIPOS DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

## 2. 1. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA NORMA ADMINISTRATIVA.

Hemos hablado en el capítulo anterior del inmenso apogeo del acto administrativo, consecuencia del paternalismo del Gobierno y políticas mal abidas, así como de lagunas Constitucionales - del refrando que tiene el Ejecutivo y los Secretarios de Estado.

La función administrativa del Ejecutivo que como una parte de la organización del estado que tiene enormemente el elemento humano al servicio público, al cual se exige de este aparato gestor una adecuada competencia de normas y actos que - están apegados a la Ley suprema y la demás jerarquización normativa, de tal función administrativa corresponde complementariamente normas legales y de competencia como lo señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 16-  
" Corresponde originariamente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cuales quiera de sus facultades, -- excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento Interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefe de oficina, de sección y de mesa de las Se-

secretarías de estado y de departamentos administrativos, aquellos conservaran su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del -- Estado.

Los propios titulares de las secretarías de estado y departamento administrativo también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Secretarías, y Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento Interior.

Los acuerdos por los cuales se delegen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicaran en el Diario Oficial de la Federación ". ( 24 ).

De las funciones administrativas se desprende actos- o hechos que crean situaciones jurídicas individuales para el gobernado el cual resulta de un mandamiento legal que esta contenido en la norma jurídica y que transforma la esfera material de quien se la imponga, entrar de lleno a conceptos de re

plamento, acuerdo, circulares y norma administrativa. Es necesario dejar en claro el hecho motivador de aplicación de los instrumentos antes señalados, por lo cual esta Tesis estudiará dos conceptos importantes como son el Acto y la Norma con todo lo que con lleva su significación y alcance por eso es válido-hacerse estas preguntas ¿ que es un acto ?, ¿ que es una norma ?, ¿ que son la norma y el acto administrativo ?, ¿ cuantas clases hay, y como se interpreta ? etc.

Empesaremos diciendo que Acto gramaticalmente hablando " viene del latín actus derivado del verbo agere = a hecho o acción, obrar actuar, siendo un adjetivo de un hecho público o solemne de una locación adjetiva de continuidad de inmediatamente después " ( 25 ).

En el ambito jurídico es igual a una voluntad humana e intencional de desear ciertas cosas concebidas con anterioridad, teleológico es el acto que se separa del hecho estricto -sensu, en el cual es independientemente del fin de la voluntad ejecutora la unión entre la causa de un hecho y el fin del mismo es la diferencia entre hecho y acto.

El ambito natural de la función pública en el diario

---

( 25 ) DICCIONARIO HISPANICO UNIVERSAL, Tomo I., Editorial W. M. JACKSON, Inc., Editores, Edición Decimo tercera, -- Pág. 31.

vivia es creadora de actos que son completamente administrativos varios autores definen así al Acto Administrativo:

A).- ENRIQUE PEREZ DE LEON lo define así: " es el medio por el cual se manifiesta la actividad administrativa, - es la exteriorización de la actividad de carácter jurídico que realiza el poder público " ( 26 ).

B).- ROBERTO BAEZ MARTINEZ dice del acto administrativo lo siguiente: " es una declaración de la voluntad, así conocimiento y juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una declaración ejecutoria, emanada de un sujeción, - la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general " ( 27 ).

C).- GORGE OLIVERA TORO dice: " el acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad -- del Estado ". ( 28 ).

---

( 26 ) PEREZ DE LEON, ENRIQUE. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Pág. 147, Editorial Carbayon S. A. Quinta -- Edición.

( 27 ) BAEZ MARTINEZ, ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo, Pág. 104-105, Editorial Tallas., Primera Edición.

( 28 ) OLIVERA TORO, GORGE, Manual de Derecho Administrativo, Pág. 143, -- Editorial Pórrua, Quinta Edición.

*El acto tiene características muy precisas:*

1.- Tiene que ser un acto de derecho público, el -- ser un acto de derecho público implica la presunción de legalidad como un atributo del acto administrativo, el cual esta -- ajustado a un ordenamiento jurídico y hay una declaración externa de la voluntad administrativa, de crear o extinguir o -- desear, manifestando determinadas aspiraciones administrativas para cumplir con un fin, siendo de juicio el emita una opi -- nión particular de un asunto determinado o bien el conocimiento de ciertos hechos de interés general, por el cual el acto - administrativo puede verse en el Derecho Público en tres aspectos:

a.- El objetivo de una exteriorización o declaración de la voluntad administrativa.

b.- El material, es el cambio o aspiraciones que produzcan consecuencias jurídicas.

c.- El aspecto subjetivo formando un criterio importante, el cual es el órgano que emite el acto debiendo declarar claramente la intención de la voluntad administrativa pues la Doctrina excluye a los actos de Gobierno y a los actos de Derecho Privado, cuando la administración pública actúa como particular frente al gobernado, en cambio los actos de Gobierno son los de dirección y acción del Estado, para el Maestro Ramón Martínez Mateo los identifica como actos políticos,-

existe una controversia que suscita la siguiente pregunta: ¿se podrá impugnar por vías establecidas la legalidad de un acto administrativo por considerarse que se trate de un acto de gobierno o político?, la respuesta de los doctrinarios no es muy clara pero si diremos que la administración a través de su facultad discrecional someterá a la utilidad general y el fin común la legalidad del acto administrativo, en ocasiones el resultado es extremadamente excesivo, pues el resultado del Poder Ejecutivo trae consecuencias sociales aunque Constitucionalmente existen medios de defensa como lo es el amparo, pero administrativamente (¿lo habrá?), esta teoría es Francesa y es conocida como " Teoría del móvil o intrínseca del acto " en la actualidad se ha demostrado a través de los diferentes actos realizados por el Ejecutivo que son abundantes.

Debería señalarse claramente a través de mecanismos Constitucionales cuales son los Actos Políticos definiendo sus alcances como lo son los Actos Administrativos o cuando son actos que el Estado realiza y actúa como particular pues define su posición e interés frente al gobernado.

2.- La ejecución emanada de una autoridad administrativa, esta segunda característica nos habla del elemento humano investido por la norma legal el cual es un instrumento con atributos de privilegio u ejecución oficiosa y previa a la realización de un acto, la cual tiene la consesión que le otorga la Ley por sí sola y sin intervención de algún órgano jurisdiccional.

dicional para realizar disponiendo el cumplimiento de los objetivos del Estado, sin consentimiento de los ciudadanos o interesados, el Acto Administrativo tiene que revestir de formalidades o solemnidades administrativas en su caso, siendo válidas y perfeccionándose el acto.

3.- Unilateral y concreción, el ente público con su esencia pura de poder y soberanía realiza una conducta libre de su naturaleza, conteniendo esta esencia privilegios y prerrogativas, las cuales se ejecutan sin discusión. Los privilegios y prerrogativas tiene como interés general y común del país el bien estar social, por ello el acto administrativo se presume legítimo y concreto.

La concreción es vista en dos sentidos amplio o particular:

a.- Es amplio al referirse a hechos de relevancia -- común o regional sin ser precisos para una determinada persona pudiendo ser para una región, comunidad o ciudad etcétera.

b.- Particular cuando se señale a alguien en específico en un caso concreto o particular.

4.- Crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas, la creación, modificación, o extinción de situaciones jurídicas son subjetivas y los efectos jurídicos pueden ser generales o particulares:

a.- El efecto general depende de las situaciones jurídicas que nacen por un conjunto de normas de derecho y obligaciones que se imponen indistintamente a todos los individuos en igualdad de condiciones siendo general, impersonal y abstracta.

b.- El efecto jurídico particular se encamina a una persona o grupo de personas las cuales son reales, concretas - subjetivas e individuales en tal caso un atributo más de esta característica es su vocación jurisdiccional al impugnarse los actos administrativos acusables ante el Tribunal de Lo Contencioso Administrativo.

5.- Satisfacer el interés general, esta última característica del Acto Administrativo esta sometida a un Estado de Derecho dentro de su dinámica deben separarse los actos administrativos de los actos de administración:

a.- Los Actos Administrativos en sí son las definiciones que ya comentamos anteriormente ( en los incisos A, B y C ), agregando un interés común para la población de bienestar Social y utilidad común.

b.- En cambio de los Actos de la Administración, son cuando actúa como patrón, particular sin imponer su imperium.

Hemos visto la características del Acto Administrativo

vo el cual también contiene elementos que la doctrina distingue como de forma y fondo siendo los de forma: el sujeto y la forma; y de fondo: la voluntad, el objeto, motivo, finalidad, oportunidad y merito, y como un elemento más que señalare es el silencio administrativo.

La doctrina Española los clasifica como elementos -- subjetivos, objetivos, y formales " ... dentro de los primeros mencionando los siguientes: administración, órgano, competencia e investidura. Dentro de los segundos o elementos objetivos, incluyen la declaración de la voluntad y su contenido y objeto, de una parte, y el presupuesto de hecho, fin, la causa y el motivo de otra, finalmente dentro de los elementos formales involucran el procedimiento y la forma de manifestación de la voluntad administrativa..., ... otros autores menos analíticos que los hispanicos reducen los elementos del acto administrativo a los siguientes: competencia o capacidad legal del órgano o autoridad administrativa, finalidad o fin perseguido por el acto que siempre ha de estar vinculado al bien común, forma o sea al respecto al procedimiento prescrito por la ley para su expedición. Motivo, o situación que determina la actuación administrativa, y finalidad, el objeto o sea el resultado querido por el acto. Otros doctrinantes prefieren estructurar la noción del acto administrativo con los siguientes elementos: - manifestación de la voluntad, motivo, objeto o contenido mismo de él y su propósito o intención ". ( 29 ).

---

( 29 ) JOJINES MORENO, DIEGO, Curso Elemental de Derecho Administrativo, - Págs. 95 - 95, Editorial Temis S. A., Segunda Edición.

Son tan variadas las opiniones de los Doctores - en los elementos del Acto Administrativo pues algunos opinan - con mayor argucia al señalar como elementos del acto, al actor, reglas de procedimiento, motivación o hechos exteriores y ante rios al acto, el objeto o contenido mismo de el y su propósito o intención. Aquí en México la competencia tiene una relación de elemento importante en la validez del acto administrativo, - ya que la procedencia de una Autoridad Administrativa va en -- función de la manifestación de la voluntad, actividad que realiza de manera inmediata en intereses públicos concretos, ocasionalmente los elementos pueden viciarse, por lo general es - la voluntad administrativa de imposición del imperio del Estado que introducen elementos perturbadores ( violencia, dolo o incompetencia ). En este punto haremos una breve explicación de los elementos del Acto Administrativo según la Doctrina Mexicana:

1.- Sujeto, como elemento de forma subjetiva se -- clasifica en pasivos y activos:

a.- Pasivos son los sujetos los cuales están destinados a obedecer la norma legal y a la imposición del acto administrativo ( ciudadano común ).

b.- Activos siempre serán los sujetos o la administración pública que los emite de una función pública según - el ordenamiento legal. La administración pública es ejecutora

de las normas legales y para eso se vale de los funcionarios y empleados públicos en sus distintas esferas administrativas - el cual existe la competencia de conocimiento de los actos administrativos que tiene cada una de las dependencias y departamentos ya sea que este expresada en la Ley o en la norma legal debiendo acatar el subordinado el conocimiento del acto que le corresponda y no actos que no son de su competencia pudiendo en un momento conocer de tales actos por un algún mandato de la delegación de funciones, la competencia no se puede renunciar pero si se puede auxiliar de otros medios como son la jerarquía y la delegación de funciones en razón de la división de trabajo de los órganos administrativos, para cumplir con la función administrativa pública.

2.- La voluntad, como elemento importantísimo dentro del Acto Administrativo jurídicamente hablando es esencial. La declaración del mismo, pues es hablar de la voluntad del órgano administrativo algunos doctrinarios dicen que es in correcto este vocablo en virtud de que la causa que crea el acto esta plasmado en una norma jurídica la cual justifica la validez del acto. Pero es la voluntad del Titular de la dependencia apegado dentro de lo que marca la Ley y de acuerdo a su función administrativa. Externa la voluntad sin que esta este viciada con errores, dolos, o engaños.

a.- Error es la discordancia entre el acto y la realidad.

b.- *Dolo* es la argucia para dañar al pasivo produciendo un acto contrario a la ley.

c.- *Engaño* es el ocultamiento de la verdad de la norma por medio de artificios.

d.- *Violencia* coacción de la voluntad siendo física o moral.

3.- Objeto como elemento de fondo es el contenido en sí del acto administrativo que realiza e incorpora una declaración administrativa sujeta a la norma jurídica distinguiéndose de cualquier acto que se realice para lo cual debe ser posible, lícito y determinable, el contenido práctico en el objeto del acto administrativo es natural, esencial, y accidental, pudiéndose condicionar a términos y modos para que el objeto del acto florezca y se ejecute.

4.- Motivo es un elemento indispensable y constitucional, el artículo 16 Constitucional al indicar que nadie puede ser molestado a menos de que sea por un mandamiento escrito de una autoridad competente el cual funde y motive la causa legal del procedimiento, la motivación debe estar por escrito reuniendo circunstancias de hecho y de derecho fundadas por una autoridad administrativa la cual esta suscrita en el supuesto legal.

5.- Finalidad el fin propio del Acto Administrativo es otra cosa que la utilidad pública que se realiza a través de la dinámica de la administración, que no puede ser distinta a lo determinado en la norma suprema o cualquier otro ordenamiento jurídico que este acorde con la Constitución, en tal punto ya hemos señalado el desvío del poder que muchas veces rompe con la finalidad de una ley o de los preceptos Constitucionales, en razón de que el Ejecutivo o cualquier otro órgano de poder realice actos políticos o en el caso del Ejecutivo actos de Gobierno.

Es una fuga de la esencia misma de toda norma legal, ya que las necesidades reales no satisfacen el bien común y se disfrazan con un bienestar temporal como consecuencia de la mala planeación de las necesidades sociales mal estudiadas, la desviación del poder no es ilegal cuando la autoridad realiza el acto político o de gobierno, sino que es inmoral la administración que esta realizando el acto e aquí el dilema dialéctico en decir si es legalmente un acto administrativo con topicos de actos de gobierno o políticos, siendo una autoridad la que los dicto. Entrarían elementos torcidos de la finalidad del acto como es la corrupción y el cohecho.

6.- Forma es la materialización del Acto Administrativo que queda plasmado en el presupuesto de hecho que se encuentra contemplado en la norma y que justifica el acto en algunos casos revisten de solemnidades.

7.- Oportunidad o merito es la conformidad del -  
acto con el interes público que tiende a satisfacer las necesi-  
dades sociales. A través de medios para la obtención de los -  
fines públicos de acuerdo con la función administrativa que es  
ta especificado y adecuado a la legislación y es proveido en -  
la esfera administrativa.

Estos son los elementos del Acto Administrativo pero  
me permite agregar un elemento más a los ya citados que a -  
mi juicio distingue la teoría del Acto en materia Civil de la-  
Administrativa siendo el siguiente:

8.- El Silencio Administrativo es la inactividad -  
de la función pública habiendo un vacío de la actividad admi-  
nistrativa, esta omisión de la voluntad pública es real y con-  
ciente interpretandose de dos formas: Positiva y Negativa con  
efectos jurídicos de una presunción legal sin que se produzca-  
un acto administrativo, siendo un paso para iniciar una litis  
entre el gobernante y el gobernado frente al tribunal de lo--  
contencioso administrativo, esta negación o afirmación de la vo-  
luntad de la autoridad, el silencio administrativo crea una --  
presunción legal:

a.- Positiva cuando pasado de determinado plazo se -  
tiene por aceptado la solicitud por parte del administrado en  
entendiendolo así por disposición legal o de hecho.

b.- Es negativo cuando la solicitud del administrado se entiende por negada en un plazo determinado dentro del ar--got jurídico se conoce como negativa ficta.

La inactividad administrativa no resuelve ningún con--flicto del acto administrativo y se deja a la interpretación - del administrado pues se tiene que decir de una ambigüedad por que no es lo mismo una decisión o un decir que un querear decir.

Tal vez por las cargas excesivas de trabajo la admi--nistración pública a dejado intencionalmente esta figura jurí--dica administrativa.

El Acto Administrativo dentro de sus múltiples face--tas se encuentra la clasificación del mismo, para poder clasi--ficarlos se pueden tomar tres criterios el formal, el material y el orgánico:

A).- Criterio Formal: este criterio toma en cuen--ta el nacimiento de los actos administrativos dependiendo del--poder público del cual emanan, teniendo sus excepciones, ver--bigracia, cuando el Ejecutivo realiza actos legislativos de -- acuerdo a sus facultades reglamentarias y extraordinarias o el Poder Legislativo se exige como gran jurado en los delitos po--líticos en una facultad jurisdiccional.

B).- Criterio Material: es el modo en que nacen --

Los actos administrativos dependiendo el origen de los mismos basándose en su contenido, carácter y naturaleza de las normas jurídicas para luego ramificarse en legislativos, administrativos o jurisdiccionales, pero en su conjunto el criterio material distingue los actos de Estado en: 1.- Actos Regla y son generales y objetivos, impersonales y abstractos teniendo hipótesis jurídicas previstas en la norma para los particulares :- 2.- Actos Subjetivos la subjetividad del acto es en su contenido particular y concreto a un individuo, generando situaciones jurídicas, solamente al afectado: 3.- Acto Condición en la función administrativa se entiende como abstracto y condicionado a una persona y que lo prevé la norma jurídica administrativa en situaciones generales e impersonales.

C1.- Criterio Orgánico o Eclectico; es aquel que se toma en cuenta el nacimiento de los actos administrativos por los órganos de poder como de su contenido mismo.

En México es muy preponderante este criterio así que utilizaremos la clasificación que realiza el Profesor Olivera-Toro en su Manual de Derecho Administrativo, dándonos los siguientes incisos:

1).- Unilateralidad teniendo cinco aspectos:

a.- El Acto Regla: b.- El Acto Subjetivo: c.- El Acto Condición; Estos actos ya los hemos comentado con an

terioridad en el inciso " B " del Contenido Material de la clasificación de los actos, agregando los siguientes: d.- El -- Acto Constituyente, siendo los que dan nacimiento a las constituciones de sociedades mercantiles que contraen derechos y - obligaciones para los firmantes: e.- El Acto Jurisdiccio-- nal y es el acto que tiene como finalidad conocer la verdad - legal dictada por un órgano jurisdiccional a través de una sentencia.

2).- La Naturaleza del Acto:

a.- Actos Materiales siendo los que no producen nin-- gún efecto jurídico pero sirven como condición para los actos- jurídicos prescritos en la norma legal: b.- Los actos jurídi- cos siendo los que producen efectos legales en la esfera del - derecho.

3).- Por voluntad de los sujetos que intervienen:

a.- Unilaterales y es el acto de una sola voluntad - del sujeto que interviene en la realización del acto: c.- Plusilaterales es una concurrencia de varias voluntades ( exis-- ten tres aspectos concurrentes, el primero que es colectivo y consiste en que las voluntades tienen la misma situación jurí- dica y el acto los une; el segundo aspecto, concurrente es com- plejo en virtud de que las voluntades tienen situaciones jurí- dicas diferentes, pero el acto los hace concurrir en uno solo-

el tercero y último son los actos unión en los cuales no imponen las voluntades de los concurrentes, sino que existe una -- norma jurídica con anterioridad y que tiene por objeto instalar permanentemente a estos sujetos en ese acto uniendolos, -- las cuales las circunstancias normativas están previstas con una condición, naciendo un acto condición ).

4).- En relación a la creación del acto de acuerdo con la voluntad administrativa:

a.- Los actos reglados, obligatorios o vinculados -- son los actos que están previstos en el supuesto jurídico y no es otra cosa que la ejecución de la norma hipotética a la realidad moviéndose en el aparato administrativo de acuerdo a su competencia de actuación o de jurisdicción: b.- Por otro lado existen los actos discrecionales siendo las facultades que se otorgan a la administración Constitucionalmente, para el ejercicio y conocimiento de ciertas hipótesis jurídicas dándole -- elasticidad o soluciones que no contempla la norma, en México se abusa con mucha frecuencia de estos actos discrecionales -- dando con ello a un " derecho libre " que identifican los doctrinarios pero tal derecho no puede existir pues estamos en un Estado de Derecho Positivo.

5).- En cuanto al radio de acción: tenemos,

a.- A los actos internos y son los actos del organia

mo administrativo aplicados al funcionamiento interno de ellos estando en los estatutos legales para los procedimientos de -- eficiencia, de orden y de disciplina de los departamentos y unidades administrativas como instrucciones de comportamiento y disposiciones de los empleados y funcionarios públicos atendiendo a la jerarquía de la división del trabajo así como interpretación y aplicaciones de la ley en uso de sus facultades discrecionales sin salirse del marco legal: b.- Los actos externos son las relaciones entre los particulares y el Estado - en la esfera administrativa.

6).- Por su finalidad: se distinguen tres tipos de actos en lo referente a este punto,

a.- Los actos preliminares, de procedimiento o de instrumentos, bienen siendo los que se utilizan como un medio para ejecutar la finalidad del Estado que es el bien estar común y social: b.- Los actos de decisión o resolución y son -- los actos que marcan la actividad principal de la administración siendo la declaración unilateral del Estado que crea las situaciones jurídicas subjetivas: c.- Por último los actos de ejecución y son los hechos que se materializan en la realización de las resoluciones o decisiones de la administración - apegadas al orden jurídico pudiendo ser de revisión judicial o revisión administrativa.

7).- Dependiendo del contenido de los actos: y se -

dividen en tres grupos,

a.- Los actos que aumentan las facultades de los particulares frente a la administración pública, pudiendo ser un acto de admisión cuando tiene como finalidad la de permitir -- que una persona forme parte o se le de acceso a una Institución Administrativa Pública para que participe de ciertos derechos o privilegios de los servicios públicos.- Un acto de concesión y es por medio del cual una persona particular se le -- concesiona por medio de una condición jurídica a un particular una actividad de la administración pública, para que de un servicio público.- Actos de autorización y es la licencia o permiso que se otorga a un particular ejerciendo un derecho para alcanzar un beneficio quitando algún tropiezo jurídico que haya.- Y por último los actos de dispensa y condonación siendo actos administrativos que eximen o exoneran a una persona del cumplimiento de una ley o carga fiscal: b.- Los actos administrativos destinados a limitar a los derechos de los particulares entre estos actos están las sanciones, castigos, penas, multas, infracciones cometidas a la Ley, incluimos también la expropiación que es el acto de imposición coactiva, todas estas obligaciones de hacer, de no hacer, de dar deben estar previstas en los mandamientos legales: c.- Por último tenemos -- las manifestaciones de reconocimiento, teniendo a las.- Certificaciones que son los actos de Fe Pública sobre la existencia de un hecho o acto ocurrido afirmandolo o negandolo, teniendo que ser de oficio o a petición de parte según sea el caso.-

Actos de Registro el cual se consta en forma autentica el hecho llevando un control de los actos administrativos a través de libros o archivos tales actos dan efectos para la realización de posteriores situaciones jurídicas.- Los actos de notificación que son dar a conocer al interesado determinados hechos o actos que están en el supuesto normativo y lo esta dando a conocer la a Autoridad Administrativa.

Los efectos de los actos administrativos ya los hemos comentados con antelación, pero podemos clasificando como actos favorables: las admisiones, concesiones, autorizaciones aprobaciones y dispensas; y como actos de gravamen: sanciones expropiaciones, y otras ordenes y prohibiciones.

En el Derecho Colombiano se catalogan:

a.- Actos de poder que en la Doctrina Mexicana son iguales a los actos regla y jurídicos: b.- Actos de Gestión y se equiparan a los actos externos.

En cuanto a la clasificación en base al Territorio se encuentran:

a.- Los actos de alcance nacional que bienen siendo las que administrativamente abarcan todo el Estado: b.- Actos de alcance local y solo tienen un poder de competencia y conocimiento determinado a un espacio / región, estado y municii-

pio 1.

*En cuanto a la clasificación de la Forma se dividen en:*

*a.- Actos administrativos verbales y son las amonestaciones privadas de los funcionarios de jerarquía superior al inferior o manifestaciones habladas para determinadas situaciones jurídicas solemnes de forma: b.- Actos escritos y son los que exigen la formalidad del acto como un elemento sine --  
cuanum para su cumplimiento.*

*Me he referido con anterioridad a los actos políticos como actos de gobierno, no pudiendo equipararlos a los actos administrativos desde el punto de vista de su finalidad -- ni como características de las normas administrativas, pues -- aunque su formación pueda ser igual, sus efectos son distintos, en una dinámica del acto administrativo tiene que reunir las -- características y elementos antes indicados para su perfeccionamiento tendiente a ser rápida y eficaz, al producirse la causa sigue un efecto, estos efectos existen en el momento de ser dictados disponiendo la presunción legítima así como de no estar viciado y estar exenta de defectos.*

*Lo que concluimos que para que un acto tenga toda -- una validez tienen que ser regulares reuniendo la voluntad administrativa y cumpliendo con el fin de la norma jurídica tras*

dadados a los actos y hechos.

Y a contrario sensu los actos defectuosos o irregulares que presentan defectos en su creación o localización de contenido catalogándose en:

a.- En la formación este tipo de acto es la que se deriva de la incompetencia del órgano que dicto o realizó el acto administrativo y no respeto el escalafón que legalmente marca la norma y siendo que esta ilegalidad no esta contemplada a no autorizarle la ejecución del acto. Encontrandonos por la formación del acto los actos defectuosos por omisión en la forma de cumplimiento al no realizarse completamente sino por partes o irregularmente, esta falta de forma crea una nulidad relativa del acto administrativo cuando no es esencial en el cumplimiento del fin pudiendo restaurarse y perfeccionarse ya que si es esencial esta no podrá ser nula y tendra que ser anulable: b.- El acto defectuoso por razón de la localización del contenido del acto administrativo encontrándose vicios en la ley o falta de norma en el acto administrativo al no adecuarse en el supuesto legal o en la hipótesis jurídica o bien una mala interpretación equivocando los supuestos y las normas.

Otro punto del contenido del acto administrativo es de contenido en cuanto a la autoridad administrativa que es causal de anulación, pues hay un desvío del poder ya que el es

plazo del acto administrativo oculta un móvil contrario de legalidad a pesar de que el acto sea perfecto, existe una ilegítima intención, bien por motivos personales del agente administrativo viciando subjetivamente por corrupción, tráfico de influencias o cohecho.

En la actualidad no es extraño este tipo de practicas, pues aunque sea de manera discional se da y el afectado difícilmente puede comprobar la intención de la voluntad de la autoridad administrativa que está viciada subjetivamente y solamente tiene defensa cuando hay un móvil externo que determina el impulso de dicha autoridad y materialmente se realiza pudiendo impugnar el acto administrativo defectuoso ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo o de Amparo, si no damos cuenta no existe ningún medio de impugnación para la desviación de poder por vicios subjetivos de la voluntad administrativa, y solamente hay vigilancia y movimiento para la voluntad subjetiva de los empleados públicos a través de denuncias y supervisiones de las Contralorías Internas de cada  órgano para los actos administrativos.

Solamente desde un punto de vista objetivo de violación de la ley o de una mala adecuación de la norma judicial administrativa se puede impugnar aplicando un juris-tantum de interpretación que realiza la autoridad.

El vicio de la inoportunidad o falta de mérito opera

en los medios de impugnación cuando la norma legal es inadecuada a la realidad y no alcanza las consecuencias del acto administrativo en relación a la finalidad, dejando sin satisfacer las necesidades públicas especificadas en la ley que debiera cumplir con la finalidad de la misma.

El acto administrativo puede nulificarse o extinguirse:

Se nulifican los actos administrativos según los doctrinarios aplicando la teoría de la nulidades, en materia administrativa, es muy distinta esta teoría a la que se aplica en el Derecho Civil por que en materia civil es tripartite -- existiendo nulidad absoluta, nulidad relativa e inexistencia -- y en materia administrativa es bipartite por que solamente hay nulidad ( puede ser absoluta o relativa ) y anulabilidad.

Existe nulidad absoluta cuando la insolvencia del acto jurídico administrativo trae una consecuencia de ilicitud -- en cuanto a su objeto o finalidad, por vicios del consentimiento, y al momento de la realización del acto no se puede subsanar habiendo una violación del orden público y la imperfección de los elementos de forma y fondo.

La nulidad relativa a pesar de estar viciada se puede subsanar reponiendo el objeto o fin así como el consentimiento de la voluntad administrativa para darle efectos jurídicos.

*dicos excepcionalmente hay casos que la administración pública emite actos que normativamente son legales pero que se encuentran con un objeto diferente o fin ( desvío de poder ).*

*"... se ha planteado el problema de si la nulidad debe producirse con o sin intervención judicial, en ello deben examinarse varios casos:*

*1.- Cuando el acto administrativo es irrevocable por haber producido un derecho adquirido, no habrá la posibilidad de declaración administrativa, sino únicamente judicial.*

*2.- Cuando se ha producido una actividad ilegítima de la administración, que haya creado una situación aparente a un particular y como " no debe prevalecer el error sobre la ley ", si el ordenamiento jurídico no prevalece la facultad de la administración para anular el acto legítimo, deberá hacerse por medio de la actividad judicial, prestigiando la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo el cual debe tener solidez, en beneficio de una administración colocada dentro de un estado de derecho ". ( 30 ).*

---

*( 30 ) OLIVERA TORO, GORGE, Manual de Derecho Administrativo, Pág. 208, Editorial Porrúa, Quinta Edición.*

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

*En la teoría civilista de las nulidades no se puede aplicar al derecho administrativo por que el Estado tiene soberanía e imperium sobre los particulares, y su finalidad es muy distinta a pesar de que en la vida diaria está ligado constantemente con actos administrativos o particulares, y el gobernanate busca una satisfacción de interés común.*

*En el segundo punto de la teoría bipartita administrativa la anulabilidad consiste en una forma de extinción de los actos que se realiza por la función administrativa en razón de una ilegitimidad de los órganos, desición de la autoridad administrativa o por otra que jurisdiccionalmente no le corresponde violando la ley que ampara tal acto. Existen cuatro puntos en cuanto a la anulabilidad:*

*A).- Por una contradicción en el texto de ley y que jerárquicamente existe una norma superior a ella y que establece el mandato.*

*B).- El desconocimiento de la competencia de la autoridad administrativa violando los preceptos jurídicos por omisión, y no se apega a su actuación.*

*C).- Una interpretación errónea de la ley por parte del funcionario que dictó el acto administrativo, en tal caso no contrapone a la norma jurídica pero sin embargo sí a la metodología y técnica de la hermenéutica jurídica.*

D).- Por condiciones adicionales que bienen siendo - por incompetencia de los funcionarios respecto al territorio ( *ratione loci* ), cronologica ( *ratione temporis* ), material ( *ratione materiae* ), de trámite irregular del acto administrativo y no es otra cosa que la desviación del poder ( *ratione personae* ), y la falsa motivación.

En la teoría bipartista no existe el caso de los actos administrativos inexistentes por que no sea lógico la -- falta de los elementos orgánicos de poder, o sea, los sujetos -- que emiten el acto administrativo, siendo el Estado el único -- que tiene fuerza y coercitividad y jurisdicción para aplicar -- actos administrativos.

En cuanto a la extinción de los actos administrati -- vos contamos que pueden extinguirse de la siguiente manera:

Los válidos y los no válidos; En los válidos exis -- ten: a.- Los actos que se cumplieron y que son perfectos; b.- Los actos que se resolvieron y son los que a través de una resolución emitida por la autoridad administrativa, fue resuelta una condición prevista en la norma legal, y que trajo conse -- cuencias jurídicas; c.- Los actos que se impugnaron a través de los recursos de impugnación y deriven de una autoridad con -- tenciosa administrativa o en ocasiones puede ser la misma auto -- ridad que emitió el acto restaurandolo total o parcialmente; - d.- Por la voluntad de los particulares estos actos de imposi --

ción que por naturaleza tiene el Estado frente a los particulares cumpliendo con la obligación impuesta.

Los actos no válidos son los que ya hemos comentado en la teoría bipartita administrativa; siendo estos: a.- La nulidad de los actos administrativos: b.- La anulabilidad, y algunos doctrinarios agregan: c.- Inregularidades no validantes ( desvío de poder ).

Esta tesis puede contestarse con preguntas de un fondo práctico con una base técnica y doctrinaria, no puede estar completa esta primera parte del segundo capítulo, ni tampoco concebirse al acto administrativo sin el término norma, ya que ésta es la base legal para justificar la realización de los mismos.

La norma en su significado gramatical deriva del latín " norma " que quiere decir regla, es lo que debe ser y seguirse en un apriori filosófico, se entiende como un todo, en un sentido lato sensu, es una aplicación a todo comportamiento reglado siendo obligatorio o no, y en stricto sensu, es la imposición de obligaciones y deberes.

El hombre siempre se ha regido a través de las normas pudiendo ser normas naturales y normas sociales.

Las normas naturales no nada más rigen al hombre si-

no a todos los seres vivientes, basándose en los propios instintos y en el caso de los seres humanos en la conciencia, de esta surgen las normas sociales pues en una interrelación con sus semejantes crean una sociedad que muchas veces es compleja "... el conjunto de vínculos antes señalados forman la vida social. Esta se encuentra regida, es decir, gobernada por una serie de normas o mandatos encaminados directamente a regir la conducta de los individuos cuando éstos actúan como miembros del agrupamiento social, por tanto la conducta (manera de actuar) individual esta sometida a mandatos (normas), a los que los individuos no pueden sustraerse a menos de incurrir en una sanción." ( 31 ).

Las normas sociales más distinguibles e importantes pueden ser: técnicas, de etiqueta, morales, religiosas y jurídicas, dentro de estas normas se distinguen elementos que caracterizan a las cuatro primeras de las normas jurídicas, detallandolas en el siguiente cuadro:

Normas técnicas, de etiqueta, religiosas, morales	Normas jurídicas.
A.- UNILATERALIDAD	A.- BILATERALIDAD.
B.- INTERIORIDAD	B.- EXTERIORIDAD.

---

( 31 ) MOTO SALAZAR, EFRAIN, Elementos de Derecho., Págs. 2 - 3, Editorial Porrúa, Trigésima Cuarta Edición.

C.- INCOERCIBILIDAD

C.- COERCIBILIDAD.

D.- AUTONOMIA.

D.- HETERONOMIA.

*Las normas morales tienen características de cumplimiento interno en los individuos y unilaterales al exterior, los que voluntariamente se someten en relación a la sociedad y que no tienen una sanción corporal o material sino que tienen una sanción interna y de conciencia.*

*Las normas jurídicas son normas de conducta bilaterales que regulan un comportamiento y obligan al sujeto a someterse a una voluntad externa, con una fuerza coercitiva que es impuesta por una autoridad y que se basa en supuestos jurídicos, generales y abstractos, y en caso de incumplimiento se incurre en una sanción física y pecuniaria en la doctrina el Maestro García Maynez refiere a la norma jurídica como el supuesto filosófico de libertad de conducta de los sujetos, a los que obliga, dando nacimiento al derecho.*

*Las normas jurídicas se clasifican y se jerarquizan, este es un punto muy importante dentro del tema que se está tratando pues comprende y abarca el fin que se está tratando de demostrar, las irregularidades de los reglamentos, acuerdos, oficios, circulares y normas administrativas que muchas veces su coercibilidad e interpretación sobre pasa a la Ley y a la norma suprema. Empezaremos clasificando las normas jurídicas, dentro del criterio de clasificación tomaremos el de Eduardo -*

García Máynez el cual clasifica a las normas como sigue  
"... clasificar es un problema de perspectiva, hay tantas clasificaciones como criterios de división ... Las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas.

Agruparemos las normas de derecho:

A).- Desde el punto de vista del sistema al que pertenecen.

B).- Desde el punto de vista de su fuente.

C).- Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez.

D).- Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez.

E).- Desde el punto de vista de su ámbito material de validez.

F).- Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez.

G).- Desde el punto de vista de su jerarquía.

H).- Desde el punto de vista de sus sanciones.

I).- Desde el punto de vista de su cualidad.

J).- Desde el punto de vista de sus relaciones de cumplimiento.

K).- Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares. " ( 32 ).

Las normas legales son un conjunto de supuestos jurídicos e hipótesis que tienen las posibilidades de estar enlazadas unas con otras, de manera directa o indirecta, real o concreta, general y abstracta. De acuerdo a la jerarquización de las normas esto es que existe en el principio de la cadena legal el eslabón más grueso que es la norma suprema ( la Constitución ) o Ley fundamental, hasta llegar eslabones más pequeños que son las normas individuales y son la aplicación a un caso determinado a un sujeto, daremos a continuación una breve explicación de la clasificación que hace el Maestro García Máynez:

A).- Desde el punto de vista del sistema al que pertenece: Son las normas legales que hacen referencia al lugar donde emanan, encontrándose normas nacionales ( Constitución ), normas extranjeras ( La Common Law ) y las de derecho uniforme ( Tratados Internacionales ).

B).- Desde el punto de vista de su fuente: Estas normas son formuladas por los órganos de poder, la costumbre o el uso de la praxis jurídica, la jurisprudencia. El órgano de poder legislativo en sus iniciativas de Ley, es una fuente clara de normas legales, pero también sería lógico hablar de la facultad extraordinaria para legislar del Poder Ejecutivo y la de complementar con reglamentos en la esfera administrativa normas posibles de cumplir con exactitud el fin de la Ley expedida por el Congreso.

C).- Desde el punto de vista de su ambito espacial - de válidas: Son las normas aplicadas al territorio pudiendo dividirse en nacionales siendo válidas en todo el territorio nacional, y lo cales que se aplican a una región determinada, - estado o municipio.

D).- Desde el punto de vista de su ambito temporal- de válidas: Son las normas que se refieren a la vigencia en el tiempo de aplicación y observancia, subdividiéndose en normas determinadas; y son aquellas que determinan su vigencia al momento de su publicación " Pascual Ortiz Rubio Presidente Constitucional de Los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes - sabed: que en uso de las facultades extraordinarias que me fueron concedidas por el H. Congreso de La Union, de 2 de Enero de 1931, he tenido a bien expedir el siguiente Código de -- Procedimientos Penales para el Distrito Federal ". También - las encontramos las determinadas en los artículos transitorios de las leyes secundarias. Las normas indeterminadas son aquellas que tienen una vigencia indefinida y que solo se pueden abrogar o derogar como consecuencia de la costumbre o el uso de nuevas prácticas, o las necesidades sociales. Existe un pequeño problema en cuanto a cuando realmente es indeterminada o determinada una norma legal, pues una ley vigente indeterminada puede convertirse en determinada por no usarse o - que la costumbre jurídica disponga lo contrario y esa norma legal indeterminada se convierte en un derecho positivo determinado por el uso de esas prácticas.

F).- Desde el punto de vista de su ambito material - de váldez: Se clasifican en base a la disciplina del derecho objetivo en una serie de ramas y empezando por el derecho objetivo interno y externo, dentro del derecho objetivo interno se vuelve a subdividir en derecho objetivo interno público y privado; en el derecho objetivo interno público encontramos extensiones, como el Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho Agrario, Derecho Laboral, Derecho Constitucional, Derecho Procesal Civil y Penal; y en el derecho objetivo interno privado tenemos al Derecho Civil y al Derecho Mercantil; mientras que en los externos se dividen en Privados y Públicos, encontrando ce al Derecho Internacional.

F).- Desde el punto de vista de su ambito personal - de váldez: Son las normas dirigidas a las personas en lo particular o en lo general; en lo general son abstractas e indeterminadas a los sujetos que señala pero en cambio las particulares son las que individualizan al sujeto creando derechos y obligaciones.

G).- Desde el punto de vista de su jerarquía: Hemos hecho referencia a la jerarquización de las normas puesto que en nuestro sistema jurídico es indispensable que haya una --- coordinación y subordinación de las normas legales ( leyes ) --- para que no choquen entre sí y no exista ninguna discrepancia --- lo produce rangos. Cuando una norma de un mismo rango de --- igualdad tienen similitud y semejanza se debe tomar el crite -

alo de observancia, validez y jerarquía del funcionario que lo emitió siguiendo el orden escalonado.

Pensemos que todas las normas constituyen un colindante, unas con otras, desempeñando una doble función llegando se al final de la cadena para volverse a unir al principio de las mismas, el orden jerárquico normativo tiene su principio en la Constitución, siguiendo las normas ordinarias, reglamentarias y al final de la cadena las normas individuales, dicho de otra manera, la Constitución ( Norma Constitucional ) contiene, verbigracia: el artículo 27 que regula la posesión de la tierra, este artículo Constitucional tiene una Ley Reglamentaria denominada "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional" ( Norma Ordinaria ) y los Reglamentos Internos de aplicación al órgano que vigilará y ejecutará dicha ley, en este caso el Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria y en el momento que entre el supuesto jurídico encuadrando al sujeto en la norma se cumple con el último eslabón / norma individual.

Las normas o leyes ordinarias están divididas en -- tres grupos las de organización, las orgánicas y las individuales. Las de organización son las que administran los poderes públicos apegados a la norma suprema. Las orgánicas o de comportamiento tienen como finalidad regular la conducta de los particulares, encontrándose normas mixtas dentro de ellas orgánicas y de organización un ejemplo de ellas es la Ley Federal-

del Trabajo que regula la conducta del patrón y el trabajador y las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las normas individuales pueden ser públicas o privadas: Privadas cuando la norma es condicionada entre particulares y Pública cuando hay una relación entre estado y particulares.

H).- Desde el punto de vista de sus sanciones: Naso N. Korhounov divide a las sanciones desde cuatro aspectos;

1.- *Leges perfectae* ( leyes perfectas ) son aquellas cuya sanción constituye la inexistencia o nulidad de los actos que violan la norma.

2.- *Leges plus quam perfectae* ( leyes más perfectas ) son aquellas que apesar de la sanción, en ocasiones es irreparable el daño ocasionado por el sujeto.

3.- *Leges minus quam perfectae* ( leyes menos perfectas ) son aquellas normas cuya sanción no impide que el acto violatorio produzca efectos jurídicos haciendose acreedor a un castigo.

4.- *Leges imperfectae* ( leyes imperfectas ) son aquellas las cuales no contemplan ni estan previstas de una san --

ción.

En el Derecho Público y especialmente en el Derecho Administrativo frecuentemente se fijan los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos de mayor jerarquía administrativa carecen a menudo dentro de las normas o leyes que rigen a estos funcionarios de una sanción, por eso se debe considerar las normas que emitan este tipo de empleados o funcionarios públicos como normas administrativas imperfectas desde el punto de vista de la sanción y la responsabilidad del que la emite.

1).- Desde el punto de vista de su cualidad:-

Este punto de vista tiene dos aspectos;

a.- Positivas o permisivas, y son las que permiten cierta conducta de acción u omisión de tal manera que la norma indica al sujeto lo que tiene que hacer o no hacer " todo lo que jurídicamente está ordenado, está jurídicamente permitido".

b.- Negativas o prohibitivas, y son aquellas que niegan determinada conducta de comportamiento mediante acciones u omisiones de conducta.

2).- Desde el punto de vista de sus relaciones de -  
cumplimentación: Hay normas que tienen un sentido pleno y entendible en sí mismas y otras que necesitan de normas para interpretar alguna norma jurídica en particular, cuando existe esa

relación se conocen como normas primarias y normas secundarias. Las normas primarias, son aquellas que regulan y complementan en sí mismas una totalidad de la norma suprema y que este ordenamiento jurídico se basa en toda una estructura jurídica para las normas secundarias, estas son aquellas que su significación no es independiente y solo se entiende en relación con -- otros preceptos en base a la iniciación, duración, extinción -- de la vigencia. La iniciación de la vigencia establece la fecha en que ha de entrar la norma en vigor, la de duración se -- establece en el tiempo y fija la vigencia de la norma y en -- cuanto a la extinción no es otra cosa que la abrogación o derogación de la norma, esta declaración puede ser tácita o expresa.

Las normas secundarias también pueden ser declarativas o explicativas definiendo o explicando términos empleados en otros preceptos de la norma secundaria se distinguen las -- permisivas y son las excepciones en relación con otras normas secundarias y por último encontramos a las normas secundarias interpretativas y sancionadoras, la interpretación puede ser -- hecha por el legislador mismo en una nueva ley, interpretando se como auténtica o legislativa y es la esencia misma de la -- norma y como comentamos anteriormente desde el punto de vista de las sanciones es el supuesto jurídico como norma secundaria que está sujeta a la inobservancia de los deberes impuestos -- por la norma sancionada.

K).- Desde el punto de vista de su relación con los particulares: La clasificación de esta norma jurídica puede ser taxativas (normae congeniti o las cogens) y son las normas que obligan en todo caso a los particulares independientemente de su voluntad. Y por último tenemos las dispositivas ( las dispositivum ) y son las normas que solo valen cuando no existe una voluntad diversa de las parte y que se manifiesta legalmente pudiendo ser interpretativas que son las de las voluntades de las partes y por lo regular son las que intervienen en un negocio jurídico determinado ( clausulas de contrato ), las normas supletivas se aplican en ausencia de una regulación establecida por los contratantes.

Para nuestra tesis tomaremos desde el punto de vista de su fuente pues el origen del órgano que emite las normas administrativas a veces no toman en consideración a la propia ley que de acuerdo con el punto de vista de su jerarquización se toma en consideración el uso y la costumbre administrativa y no la vigencia, ni la interpretación de las normas secundarias, esto es que muchas veces el Derecho vigente positivo se convierte en un derecho positivo.

De paso el Maestro Garcia Máynez no toma en el punto de vista del ámbito material de validez los derechos subjetivos (políticos, públicos y civiles) del sujeto, considerando que es una parte interna de la voluntad expresada en la acción en los hechos de la esfera jurídica.

## CUADRO SINOPTICO

### CLASIFICACION DE LAS NORMAS JURIDICAS

- A).- Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen.
- 1.- Nacionales.
  - 2.- Extranjeras.
  - 3.- De Derecho Uniforme.
- B).- Desde el punto de vista de su fuente.
- 1.- Legislativas.
  - 2.- Consuetudinarias.
  - 3.- Jurisprudenciales.
  - 4.- Ejecutivas.
- C).- Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez.
- 1.- Generales (federales).
  - 2.- Locales.
    - a.- De los Estados.
    - b.- De los municipios.
- D).- Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez.
- 1.- De vigencia indeterminada.
  - 2.- De vigencia determinada.
- E).- Desde el punto de vista de su ámbito material de validez.

- Cuya clasificación es la siguiente:



F).- Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez.

- 1.- Genéricas.
- 2.- Individualizadas.

G).- Desde el punto de vista de su jerarquía.

- 1.- Constitucionales.
- 2.- Ordinarias.
  - a.- Orgánicas.
  - b.- De comportamiento.
  - c.- Mixtas.
- 3.- Reglamentarias.
- 4.- Individualizadas.
  - a.- Privadas.
  - b.- Públicas.

H).- Desde el punto de vista de sus sanciones.

- 1.- *Leges perfectae*.
- 2.- *Leges plus quam perfectae*.
- 3.- *Leges minus quam perfectae*.
- 4.- *Leges imperfectae*.

I).- Desde el punto de vista de su cualidad.

- 1.- Positivas o permisivas.
- 2.- Prohibitivas o negativas.

J).- Desde el punto de vista de sus relaciones de cumplimentación

- 1.- Primarias

*II.- Secundarias.*

*1.- De la iniciación de la vigencia.*

*2.- De duración de la vigencia.*

*3.- De extinción de la vigencia.*

*4.- Declarativas o explicativas*

*5.- Permisivas.*

*6.- Interpretativas.*

*7.- Sancionadoras*

*K).- Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares.*

*1.- Taxativas.*

*2.- Dispositivas.*

*a.- Sancionadoras.*

*b.- Interpretativas.*

*c.- Supletorias.*

*Las normas jurídicas, especialmente las administrativas se deben observar la jerarquización de las mismas, esta tesis comentará sobre planteamientos de jerarquización de la norma al preguntarnos si es igual un reglamento administrativo a una ley.*

"... El problema de la ordenación jerárquica de los preceptos que pertenecen a un mismo sistema, se complica extraordinariamente cuando el sistema está circunstancialmente correspondido a un Estado de tipo Federal." ( 33 ).

Tomemos referencia del artículo 40 Constitucional en donde establece " Que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos ".

Una pequeña crítica a las palabras " libres y soberanos " es que no se puede hablar de una soberanía absoluta de los estados pues están unidos en un régimen de federación como lo señalan los artículos 41 y 124 Constitucional, estos artículos hablan de un derecho local el cual es ejercido a través de los Poderes de la Unión ( artículo 40 de la Carta Magna ). Que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. El cuestionamiento lógico sería si es soberano un estado u órgano y aún siendo más agudo este cuestionamiento si las disposiciones de carácter administrativo emanadas de los Estados o Municipios tienen validez si la soberanía y el Poder lo ejerce la Federación, las disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo cuando utiliza su facultad discrecional como un desvío de poder en algún Estado podría decirse que serían perfectos los actos administrativos para alcanzar un fin determinado.

El artículo 133 de la Carta Magna señala la jerarquización de las normas mexicanas " esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda Unión; los Jueces de cada Estado de arreglaran a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones locales o leyes de los Estados ".

De la interpretación de este artículo al pie de la letra sería muy claro la subordinación de la norma local a la norma federal, pero en realidad la Constitución no hace una subordinación del derecho local al derecho federal, ni tampoco subyuga la soberanía de los Estados pues participa los Estados a través del Senado de la República, y debiera al hablarse de soberanía y libertad de los Estados de la Federación sería el vocablo más correcto hablar de autonomía de los Estados.

Los ámbitos de validez de la norma jurídica, dos normas que jerárquicamente tienen el mismo valor y la misma jerarquía posiblemente entren en conflicto pero cualquiera de ellas debe entrar en subordinación frente a la otra, despidiendo ambas de una norma de grado superior.

3.- *Las doctrinas, son normas que distinguen o --  
aclaran un concepto jurídico que hacen autores de derecho como  
una declaración doctrinal.*

*La jerarquización de las normas jurídicas en el sis-  
tema mexicano se catalogan de la siguiente manera:*

I.- Norma fundamental; *Contempla la ley suprema --  
( Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, artí-  
culo 133 ).*

II.- Normas secundarias; *( Artículo 73 Constitucional )  
son las contempladas en las leyes aprobadas por el órgano le-  
gislativo dividiendo este tipo de normas secundarias en:*

a.- *Leyes " simpliciter ", simples u ordinarias, --  
son las que facultan al legislativo dictando leyes en una mate-  
ria distinta a la Constitución, ejemplo el artículo 73 frac --  
ción VI y X de la Constitución.*

b.- *Leyes secundarias o " secundumquid " u organi-  
cas y son las que desarrollan un texto de la Constitución segu-  
lando la estructura o funcionamiento de un órgano de autoridad,  
ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-  
( artículo 90 Constitucional ). Se apuntan dos tipos de leyes  
dentro de estas: la primera que son leyes reglamentarias, dis-  
poniendo Constitucionalmente un precepto general a uno menos -*

Cada norma de un escalón superior, tiene aspecto de las otras normas que son inferiores jerárquicamente las cuales poseen dos características; la primera la regulación de su -- creación; y la segunda de establecer hipótesis jurídicas que -- deben ser respetadas por las normas inferiores a pena de invá -- lidez. La regulación de la creación de normas inferiores es -- tan contempladas en la norma superior ( Constitución ), esa -- forma se da expresa o tácita de la siguiente manera:

A.- Regulación expresa, cuando la Constitución seña -- la que órgano de poder deberá crear las normas inferiores indi -- cando también los ámbitos de validez de ellas.

B.- Regulación tácita, cuando la Constitución solo -- menciona el órgano creador de las normas inferiores no especi -- ficando los ámbitos de validez de las mismas, determinando -- una regulación parcial o total.

Los preceptos de la norma superior tienen un grado -- de inválidez en referencia a la norma inferior distinguiéndose -- tres casos:

1.- Los preceptos impositivos, imponen derechos y -- obligaciones de la norma superior a la inferior.

2.- Las estructurales apuntan a la estructura jurídica -- de un órgano creador de normas inferiores.

particular, para facilitar su aplicación, verbigracia, la Ley-Reglamentaria de las Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional. La segunda son las leyes complementarias y significa que complementan un texto Constitucional adicionando una materia, sin estipular en la Carta Magna, ejemplo, Las garantías individuales establecidas en la Constitución, que son derechos subjetivos concedidos a los ciudadanos.

III.- Normas reglamentarias; son las contenidas en los reglamentos dados por una autoridad administrativa para -- facilitar el cumplimiento de una ley, en estos van los reglamentos interiores, los decretos, ordenes, acuerdos, circulares y normas administrativas ( Artículo 89 fracción I Constitucional facultad reglamentaria ).

IV.- Normas individualizadas; son las contenidas en las decisiones dadas por el poder judicial o el ejecutivo impuestas a los particulares o bien los celebrados entre los particulares, incluyen también aquellos que por causa de utilidad pública se expiden, muchas de estas normas individuales están contenidas en ordenes, sentencias y decretos presidenciales -- y son tan particulares que restringen y amplían el ámbito personal del sujeto dando derechos y obligaciones de facto. Las normas individualizadas toman el grado más bajo del escalafón de jerarquía de leyes, pero se unen con la parte principal de la norma suprema al referirse a los derechos subjetivos.

En un sentido el artículo 133 de nuestra Carta Magna se suele citar para jerarquizar las leyes y al hablar en este punto hemos comentado la supremacía del derecho federal en el derecho local, pero "... En realidad no existe tal supremacía del Derecho federal sobre el local. Uno y otro están subordinados a la Constitución pero no se subordinan entre sí. Se trata de dos esferas de validez, independientes la una de la otra, cuyas facultades limitan expresamente la Constitución en el artículo 24, que dice: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ". Don Felipe Tena Ramírez comenta así esta cuestión: " ninguna de las dos jurisdicciones que al implantar el sistema federal estableció la Constitución - esto es, jurisdicción federal y la local -, pueden igualar ni menos superar en su ejercicio a la Constitución, sino que tienen que acatarla. Pero hay más: ninguna de esas dos jurisdicciones es superior a la otra, sino que ambas son coextensas, porque cada una tiene su materia propia ". ¿Cuál será, entonces, el " sentido del texto " del artículo 133 ? No se trata de defender la primacía de lo federal sobre lo local, sino la de lo constitucional sobre lo inconstitucional. Como lo explica Tena Ramírez: " Claro que las leyes y tratados federales, cuando son constitucionales, prevalecen sobre las leyes inconstitucionales, prevalecen sobre las leyes inconstitucionales de los Estados. Sólo en este sentido las leyes federales tienen primacía sobre las locales, como éstas la tendrían si ellas

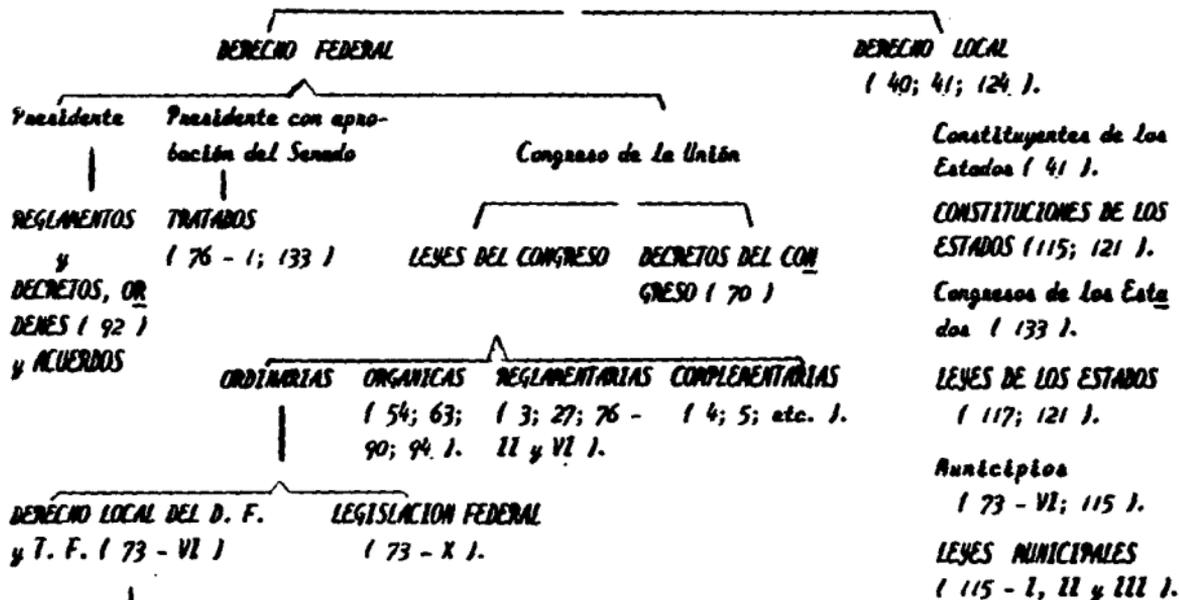
fueran las constitucionales; pero esta primicia no proviene -- de desigualdad de las jurisdicciones, sino que en caso de conflicto entre estas goza de supremacia la que está de acuerdo con la Constitución. Se trata, en último análisis, de la supremacía única de la Constitución frente a los actos que están en desacuerdo con la misma." Es inexacta e inadmisible, por lo tanto, la redacción del artículo 133 constitucional " ( 34 )

---

( 34 ) VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho. Págs. 308 - 310. Editorial Porrúa, Primera Edición.

## JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SEGÚN EL SISTEMA MEXICANO

Poder Constituyente ( 135 )  
 CONSTITUCIÓN FEDERAL ( 133 )



**NORMAS LOCALES DEL D.  
F. y T. F. INDIVIDUA-  
LIZADAS**

**NORMAS**

**FEDERALES**

**INDIVIDUALIZADAS**

**NORMAS LOCALES  
INDIVIDUALIZADAS**

**NOTA:** EN MAYUSCULAS VAN LAS NORMAS JURIDICAS.

EN MINUSCULAS, LOS ORGANOS CREADORES DE LAS MISMAS.

LOS NUMEROS SE REFIEREN A LOS ARTICULOS ( EN GUARISMOS ARABIGOS ) Y  
A SUS FRACCIONES ( EN ROMANO ) DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

2. 2. DEFINICION DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRE --  
TOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.

La función administrativa es ejecutada primordialmen --  
te por el Presidente de la República con auxilio de todos los --  
órganos administrativos y dependencias de Gobierno, se va desa --  
rollando una concreción directa dentro del primer paso de la --  
facultad reglamentaria ( artículo 89 fracción I Constitucio --  
nal ).

La esfera administrativa que impone a través de los --  
supuestos jurídicos normados tienen que reglamentarse con pro --  
cedimientos y continuidad de lo normado en la ley para dar --  
efectos jurídicos a los actos administrativos y cumplir con la --  
finalidad del Estado, por lo tanto la concreción administrati --  
va de la función pública son: los reglamentos, acuerdos, decre --  
tos, circulares y normas administrativas, estos instrumentos -  
legales administrativos se definen de la siguiente manera:

A1.- REGLAMENTO: " El reglamento es una norma o --  
conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e imperso --  
nal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad pro --  
pia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de --

*Las leyes expedidas por el Poder Legislativo.* ( 35 ).

Para el Maestro Andres Serra Rojas la definición de reglamento es: " El conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales expedidas unilateral y espontaneamente por el Presidente de la República en virtud de su facultad discrecional que le ha sido conferida por la Constitución o que resulte implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo ". ( 36 ).

La doctrina Española considera a " Los reglamentos - como disposiciones generales y de rango inferior a la ley ". - ( 37 ).

Nuestra Suprema Corte de Justicia dice respecto a -- Los reglamentos "... que se expidan por el Ejecutivo, tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento por lo tanto son parte integrante de las -- disposiciones legislativas que reglamentan, y por lo tanto, -- participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y

---

( 35 ) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Pág. 104, Editorial Porrúa, Edición Vigésima Novena.

( 36 ) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. 193, - Editorial Porrúa, Edición Décimasegunda.

( 37 ) MARTIN MATEO, RAMON, Manual de Derecho Administrativo, Pág. 131, - Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Edición - Novena.

aún cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo; tienen todos los caracteres de una ley", informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En conclusión el reglamento administrativo es un conjunto de normas complementarias de una ley (artículo 133 Constitucional). En las normas inferiores al rango que tiene la ley, sólo necesita el Reglamento la intervención unilateral del Ejecutivo para su vigencia y eficacia legal, mientras que para la ley dista mucho de tal procedimiento, pues requiere un procedimiento de creación diferente, al reglamento debe tomarse como el resultado de la división de poderes, por parte del Ejecutivo al ejecutar las leyes expedidas por el Congreso, haciendo observaciones en los reglamentos autónomos, en muchas ocasiones existen reglamentos que superan a la ley y es en esta división formal donde entra el conflicto de poderes.

B).- ACUERDOS: Es un instrumento de la función pública y en la práctica administrativa es tan comúnmente que lo podemos definir como sigue: " Es la decisión de un órgano superior en asunto de su competencia que se hace saber al inferior o la reunión de funcionarios de diversas jerarquías en asuntos de su competencia, con las medidas concretas consiguientes, una orden es un mandato legalmente. Una orden es un mandato expresado legalmente.

El orden jurídico se constituye por la totalidad del derecho positivo vigente y el orden público al Estado situa -- ción social que deriva del respeto a la legalidad establecida -- por el legislador " ( 38 ).

En México es muy utilizado este vocablo dentro de la administración pública siendo una orden para los funcionarios -- públicos de menor jerarquía, una resolución de una promoción -- de un particular, o la reunión del mismo grado en base a su -- función para la resolución de problemas específicos, las for -- mas son tan variadas y el nombre que se le da que bien puede -- tomar los nombres de circulares, oficios circulares, instruc -- ción, memoradum, etc.

En el viejo mundo el término administrativo de acuer -- do es sinónimo de instrucción u ordenes, la expresión latina -- deriva de " acodem " dando una idea de generalidad y uni -- dad de voluntades. Acosta Romero lo define sencillamente en -- casos concretos al decir "... la decisión de un órgano supe -- rior en asuntos de su competencia y que se hace saber al infe -- rior de un asunto determinado, generalmente por escrito " (39)

---

( 38 ) SERRA ROGAS, ANDRES. Op Cit. Pág. 213.

( 39 ) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Ad -- ministrativo ( primer curso ), Pág. 832. Editorial Po -- núa., Edición Novena.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como norma secundaria en cumplimiento de la norma primaria señala que para la validez y observancia de todo tipo de instrumentos de comunicación de los jefes superiores a los inferiores deben ir referendados por el secretario respectivo como lo hemos señalado en el capítulo anterior, en el artículo 17 del mismo ordenamiento se podría decir que contiene una definición de acuerdo al señalar " para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, tendrán facultades específicas que se determinen en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

C).- DECRETOS: Se ha definido al decreto como una resolución de interés común destinada a la regulación de casos concretos, en determinado tiempo o lugar, así como a la actividad desarrollada por corporaciones, establecimientos o personas, que no constituyen una ley pero que crean situaciones jurídicas, sino otro tipo de decisiones que igualmente pueden provenir de un Poder Legislativo que de un Poder Ejecutivo.

El origen latino de la palabra decreto deriva de " descernere ", significa determinar, resolver, acordar, decidir concretándose en el sustantivo decretum, también los decretos significan ordenes, decisiones, o resoluciones de un órga-

no de poder público con competencia.

Una distinción que existe entre la ley y el decreto es que la ley es un acto creador de situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales, intemporales y que pueden modificarse por otro acto emanado conforme a un mismo procedimiento del cual emana el original mientras que el decreto es un acto unilateral de autoridad competente creador de situaciones jurídicas concretas individuales o particulares.

Aunque en la praxis jurídica administrativa no es así -- por que la Constitución de 1917 denomina en su artículo 70 a los decretos leyes y viceversa, al crearse actos emanados del Congreso de la Unión, la distinción entre la ley y el decreto no es clara.

Acosta Romero define al decreto de la siguiente manera: " El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que se quiere de cierta formalidad ( publicidad ), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido " ( 40 ).

Dentro de los actos administrativos encontraremos -- que hay reglamentarios como los que ya hemos mencionado, pero-

hay actos que la doctrina llama parareglamentarios como lo es:

D).- CIRCULARES: Es una "... comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre un mismo tema y con un mismo propósito " ( 41 ).

Otra definición es: "... un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretaciones de normas, acuerdos, decisiones o procedimientos " ( 42 ).

Las circulares se hacen referencia a un método que desarrolla un círculo desde el lugar de origen de donde emana la decisión para luego regresar al punto de partida, los pases europeos de identifican con esta función al calificativo de citas cartas u oficios que se envían de una oficina a otra recabando las firmas de aquellos que tienen competencia y le concierne el asunto para luego regresar a su origen - oficina - el progreso de los sistemas de comunicación e impresión se unen a través de los sistemas de computo haciéndose más ágil - los procedimientos de comunicación entre las jerarquías de organización administrativa para que los funcionarios públicos -

---

( 41 ) SERRA ROSAS, ANDRES., Idem. Pág. 213.

( 42 ) ACOSTA ROMERO, MIGUEL., Op. Cit., Pág. 829.

de mayor rango tengan más comunicación con los inferiores, las circulares hoy en día las circulares son cada día de mayor --- aplicación en la práctica jurídico-administrativa a un grado - tal que se confunde el término y se abusa de la figura adminis- trativa, la circular esta completamente desprovista de toda -- formalidad legislativa y en consecuencia los actos emanados de la circular no deben crear fenómenos de actos reglamentarios - que están en los supuestos administrativos de las circulares.

E).- NORMAS ADMINISTRATIVAS: Terminantemente es -- genérico el término pero definitivamente son una serie de dis- posiciones dirigidas a los órganos inferiores, a efecto de que- crea un procedimiento de interpretación de normas, de acuerdos, políticas o manuales técnicos.

En México al igual que en otros países del mundo es- variada la terminología empleada que identifica a los normas - administrativas con la práctica de la función pública para re- glamentaria y que son las que a nivel de secretaría de estado- y niveles inferiores a ellos, emitiendo una serie de disposi- ciones de carácter interno el cual puede tener varios nombres- dentro de los nombres más comunes son: instrucciones, directi- vas, criterios, manuales de operación, orientaciones, políti- cas, cartas de orden interno, esquemas, guías, modelos, direc- toriales, convenios, etc. Esta inmenza gama es como consecuen- cia del avance tecnológico, que va en la forma escrita, pero -

en sus diversas formas como lo es el telegrama, el telex, el fax, y los muy avanzados sistemas de computo y las transmisiones via satélite.

Aunque este medio de comunicación no se ha perfeccionado, así como no tiene un fundamento legal para su operación, el instrumento de comunicación que para la agilidad administrativa nos presenta la problemática crítica de la naturaleza de los instrumentos que se utilizan para dar a conocer los actos administrativos, de este tipo de normas administrativas parareglamentarias que se fundamenta con lo que anteriormente comentamos se disfraza un paralelismo de legalidad e intención de la autoridad de trascender en la esfera jurídica de los particulares afectan su patrimonio, algunas veces por causas de desviación de poder o actos administrativos imperfectos.

La autoridad administrativa emite normas administrativas parareglamentarias que no tienen el principio de legalidad y no cuenta con medios de defensa administrativos que puedan tener frente a estas prácticas parareglamentarias, -- aunque hemos comentado la jerarquización de las normas y el escalafón que existe entre las normas reglamentarias reconocidas constitucionalmente y administrativamente entre las normas individualizadas, existe un gran vacío que no contempla tales prácticas ni que son reconocidas constitucionalmente -- ( artículo 133 de Nuestra Carta Magna ), aunque en la vida -

diaria de las dependencias de Gobierno al realizar sus actos administrativos citan tal oficio, política, reglamento, o manual de operación y no basándose en una ley, yendo en contra del espíritu mismo de la ley, se puede alegar este tipo de prácticas se derivan del poder jerárquico en la cual se de legan facultades o habilitan a funcionarios para la emisión de este tipo de normas administrativas y que desgraciadamente no están debidamente capacitados en el soporte jurídico de sus actividades, ¿Donde dejamos el espíritu real de la ley? al darle más importancia a las normas parareglamentarias y cometer faltas averrantes faltas en el nombre de una expedición rápida de la norma secundaria.

2. 3. DIFERENCIAS DE CARACTERISTICAS DE: REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.

A).- REGLAMENTO: Señala Miguel Acosta Romero -- que: "... es una manifestación unilateral de la voluntad -- discrecional emitido por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo ( Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado - en las Entidades Federativas ), creadoras de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una Ley emanada - del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa " ( 44 ).

Este término es tan claro que desprende características y elementos muy esenciales en los reglamentos administrativos. Los doctrinarios mexicanos apuntan características o elementos en el siguiente sentido:

a.- Es un acto unilateral de la voluntad del órgano administrativo público, competente, facultado por el poder y la autoridad que le confiere la Constitución o la Ley, en un Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia en el

que establece que los secretarios de estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República (Informe de la Suprema Corte de Justicia, 1956, página 46 ).

Pero en muchas ocasiones distraen a la norma reglamentaria, con normas parareglamentarias contrariando el espíritu del artículo 89 fracción I, en virtud de que los secretarios de estado son conductos por el cual el Presidente ejerce su facultad reglamentaria, y no que se delegue dicha facultad a tales funcionarios formalmente hablando esto no puede ser, pero materialmente se da con las formalidades que debe seguir un reglamento administrativo.

b.- Creadora de normas jurídicas generales y que -- son diferentes a los actos de la administración, creando efectos concretos e individuales, en tal situación desde el punto de vista material de la administración es la expresión de una actividad legislativa al estar creando normas jurídicas generales, abstractas e impersonales pues se esta asumiendo un -- elemento que asemeja a una legislación emitida por un órgano legislativo con la salvedad que no puede invadir el dominio -- jerárquico reservado a la norma suprema.

c.- Jerarquía de la norma suprema y limitante de la norma reglamentaria.

Se crea mediante un procedimiento distinto, el reglamento en contra posición de la Ley por que esta última la expide el Congreso de la Unión y debe ser promulgada y pública-da aunque el reglamento en su similitud también debe ser promulgado y públicado para que tenga fuerza legal y obligatoriedad. En tal forma la Ley se distingue del reglamento en que debe estar subordinado completamente al primero, formalmente el legislativo crea la norma secundaria y el Ejecutivo crea el complemento de dicha norma secundaria como una norma secundaria interpretativa, materialmente la Ley y el reglamento no difieren mucho en cuanto a su organismo que lo emita, pero si en su contenido.

d.- Emana de un órgano administrativo público, ac-túa de acuerdo con la función pública, la facultad reglamentaria específicamente al Presidente de la República ejecuta extraordinariamente una función legislativa, a comparación de - la Ley el reglamento es de rápida y constante aplicación, y - en cuanto a la Ley profundiza problemas de controversia más - específicos.

La doctrina Española justifica la potestad reglamen-taria en la persona del Primer Ministro y sus colaboradores, - al decir que por composición política y no técnica de las cá-maras legislativas hacen que no sean idoneas para la confec-ción de reglamentos. La gran movilidad de las normas admini-strativas en cuanto a su jerarquización formal, frente a la --

norma suprema el cual la amplía a través de los actos discrecionales del Poder Ejecutivo que determina la conveniencia -- propia de la administración, por atribuir materialmente al Poder Ejecutivo un reglamento se supone que el Legislativo puede aprobarlo o desecharlo.

La justificación choca con el fundamento jurídico y legal de la tesis de la delegación del poder o división de poderes que de acuerdo a su función formal no es posible, cosa que la doctrina Española y Mexicana conciden. "... ahora -- bien la atribución al Gobierno de la potestad reglamentaria -- ¿ Significa a contrario sensu la prohibición de su ejercicio por los Ministros y autoridades inferiores ?, por supuesto -- una contestación afirmativa significaría desautorizar, por -- ilegal el contenido de una buena parte de las páginas que diariamente publica el boletín oficial del Estado. A nuestro -- juicio, lo que, después de la Constitución han perdido los Ministros es la facultad de dictar reglamentos independientes, -- a no ser en materia de organización interna, como regla se -- exige una previa ley habilitante y claro está, también han -- perdido la facultad de delegar su potestad normativa en una -- autoridad inferior ( delegata potesta non delegatur ) " (45)

Definitivamente a pesar de que la doctrina es clara en cuanto a la delegación de la potestad reglamentaria, se --

---

( 45 ) GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Pág. 237., Editorial Tecnos, S. A. Edición Décimo Primera.

cometen un sin fin de arbitrariedades y de defectos del reglamento, tales diferencias las suple la jurisprudencia al resolver tales casos de improcedencia, es muy importante distinguir a un reglamento de una ley por lo consiguiente encontramos tales elementos de distinción:

1.- La diferencia entre el punto de vista formal es que la ley es un acto legislativo y el reglamento es un acto administrativo.

2.- El reglamento al momento de crearse es distinto al procedimiento de creación de una ley.

3.- Existen los llamados principios de primacía y reserva de ley que tiene este conjunto de normas que es la ley y que no tienen el reglamento. El principio de primacía consiste en que ningún reglamento puede modificar el carácter formal de la ley, este principio se contempla en el artículo 72 inciso " F " Constitucional manifestando la manera de modificación, y el sentido de obligatoriedad y observancia de alguna norma secundaria. El principio de reserva de ley se refiere a los derechos de las personas que existen en un campo específico que solo puede ser regulado y tratado por la ley en un sentido formal y material. "... frente al mandato legal la Administración Pública debe someterse al igual que los administrados, sin que exista la posibilidad de argumentar su naturaleza injusta o inconstitucional. El artículo 10

del Código Civil Federal establece que: " *Contra la la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre, o práctica en contrario*", por lo tanto, los particulares frente a una ley inconstitucional pueden solicitar el amparo y protección de la justicia de la unión y la administración pública, por conducto del Ejecutivo puede, dentro del proceso legislativo oponerse a su emisión ejerciendo su derecho de veto, en los términos del inciso " B " del artículo 72 Constitucional o promover su derogación a través de una iniciativa de ley en los términos de la fracción I del artículo 71 Constitucional y sin embargo mientras una ley este vigente el Ejecutivo Federal tendrá la obligación de respetarla y hacer respetar " - ( 46 ).

4.- No puede existir el reglamento sin ley, pero si la ley sin el reglamento, la práctica administrativa a marcado sus excepciones al haber reglamentos sin ley.

5.- La abrogación o derogación de una ley implica - a su vez la del reglamento, a menos que la ley disponga, u ordene lo contrario en los artículos transitorios.

6.- La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra regida por los numerales 29, 49, 73 -- fracción XIII y XV, 89 fracción I y 92 de nuestra Carta Magna, ( 46 ) HUMBERTO DELGADILLO, LUIS. Elementos de Derecho Administrativo, - Pág. 62 - 63, Editorial Limusa, Edición Tercera.

la facultad legislativa radica en el Congreso como hemos dicho y lo contempla el numeral 73 y 74 Constitucional.

Existen diferencias de origen, de existencia, de vigencia y contenido entre la Ley y el reglamento, pero existen los reglamentos que se diferencian de los decretos, acuerdos, circulares y normas administrativas que generalizando encontramos:

I.- Que es una autoridad administrativa del cual --emanan excepto por los decretos y acuerdos, por que aparte de ser administrativos también pueden ser judiciales o legislativos.

II.- Tienen un carácter unilateral.

III.- Tienen una fuerza coercible.

IV.- Se sustentan en una norma suprema o secundaria.

Diferencias que pudieran haber entre los reglamentos y los instrumentos administrativos son:

Uno, que el reglamento lo da una autoridad jerárquicamente superior y que tienen una responsabilidad inmediata, mientras que los acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas pueden ser colegiadamente o dadas por un funciona

do público de menor jerarquía.

Dos, los reglamentos complementa una ley mientras que los acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas son de interpretación o de prácticas administrativas en un procedimiento previamente establecido.

Tres, su proceso de formación del reglamento tiene ciertas formalidades como la publicación en el Diario Oficial y el Refrendo Ministerial pero en cambio los acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas se dan espontáneamente al ser una necesidad en la realidad social y no necesariamente necesitan darse a conocer, por que solamente incumben en algún asunto particular en el cual puede ser a un funcionario a un grupo de funcionarios, hay excepciones en los acuerdos y decretos que no respetan este principio por ser de carácter general y abstracto.

B).- ACUERDOS: estos tienen objetivos muy específicos como son;

a.- Hacer una correcta interpretación de las leyes u ordenes de disposiciones legales ( decretos y reglamentos ).

b.- Cumplir con rigor Constitucional, con las leyes dictadas por el Congreso, a efecto de definir ordenes del --  
mas alto rango político.

c.- Solucionar asuntos internos de la administra --

ción pública a efecto de reforzar el principio de buen gobierno.

d.- Aborda resoluciones legales para un caso específico de conformidad con la competencia que disponga el órgano de la administración sin el menor desvío de poder en el cual existente lineamientos marcados por la ley.

Los acuerdos se pueden ver desde un punto de vista de fondo que pueden ser verbales o escritos, y desde un punto de vista orgánico en el cual pueden ser judiciales, legislativos, ejecutivos de éste último se desprenden los presidenciales, secretariales, departamentales hasta llegar hasta la última función de la jerarquía.

El acuerdo se diferencia del reglamento y el decreto en el sentido de que sirve a estos dos como un medio eficaz de aplicación en la vida administrativa pública a efecto de aclarar cualquier contradicción.

En un punto intermedio para reglamentario se encuentra el acuerdo. Las normas administrativas y las circulares no son mencionadas en la norma suprema, pero los acuerdos sí son especificados en la misma, muchas veces los acuerdos administrativos se asemejan a las ordenes presidenciales o instrucciones administrativas, el acuerdo es el único que no requiere de formalidad escrita por que en ocasiones es verbal y tiene una misma fuerza legal que cualquier otro instrumento -

reglamentario o parareglamentario al ser dictado por los altos mandos administrativos políticos, cosa que a diferencia de los reglamentos, circulares o normas administrativas es -- donde mas se asentúa la facultad discrecional.

C1.- DECRETOS: En el artículo 70 Constitucional indica; " toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma " El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: -- ( texto de la Ley o decreto )".

De acuerdo con la interpretación de este artículo -- hay dos conceptos uno que es una ley y otro que es un decreto encontramos en este último que se hace referencia, a resoluciones particularmente administrativas y en el primero hablamos de resoluciones legislativas aunque dentro de esta clasificación encontramos decretos judiciales, decretos legislativos y decretos ejecutivos.

En este último es por que: "... también el Presidente expide decretos en los términos del artículo 92 de la Constitución.

El decreto concreta, particulariza o individualiza el campo de aplicación en tanto que la ley --

extiende o aumenta el campo de su aplicación " ( 47' ).

Frente a los otros instrumentos parareglamentarios el decreto se encuentra bien definido en la jerarquización de las normas y leyes.

D).- CIRCULARES: En ocasiones se confunden la -- circular con algún acto reglamentario pero este presenta cltas particularidades que hacen que se asemejen el reglamento con la circular al tener ambos un carácter impersonal y general. La circular tienen como remitente a las autoridades -- administrativamente inferiores por parte de sus superiores, a efecto de informarles o encargarles la aplicación de una ley o una norma que frente al mismo texto se explique el procedimiento, el cual excluye a los administrados en un caso de si son o no afectados por la circular o por cualquier otra disposición.

En cambio el reglamento se difiere de la circular -- al ser un acto de oponibilidad general no distinguiendo entre la esfera administrativa y los administrados, el cual la circular frente al reglamento se diferencia por su principio de flexibilidad y ausencia de formalismos, es por eso que la -- circular es tan comunmente recurrida en la esfera administrativa por su rapidez y simplificación administrativa al no tener una solemnidad en la redacción, utilizandose una prosa --

epistolares el cual contiene formulas, tablas, tasas, por cientos y procedimientos aritmeticos que tienen métodos tan variados que le dan un valor operativo muy amplio que sobrepasa al reglamento y a la ley, por ser éste más formal, pesado e inadaptable a la agilidad administrativa.

Es por esto que el uso de la circular por parte de los funcionarios públicos es más amplia en su aplicación diaria que los reglamentos en actos jurídicos administrativos al momento de cristalizarse en una consulta, encuestas, orientación dada a los administrados.

Existen dos principios que regulan a las circulares:

1).- La circular administrativa se origina por una facultad de mando y decisión de los funcionarios públicos de mayor jerarquía hacia los inferiores.

2).- Las circulares no requieren comunmente de una forma prescrita, ni es requisito su publicidad, este técnicamente esta subordinada a la ley, decreto y el reglamento.

El efecto de las circulares es de carácter interno, interpretativo, y de conocimiento pues fija procedimientos -- operativos que no pueden ser impugnados por los particulares -- siempre y cuando no existan derechos y obligaciones que afecten a los particulares.

Como una fuente del derecho administrativo no es --

formal y definitivamente la circular tiene que servir al desarrollo de la actividad interna de los órganos administrativos aunque bajo ese nombre en la vida diaria se cobijan actos jurídicos de la administración que pertenecen al campo de la reglamentación, esta situación se debe a la falta de separación que existe entre la reglamentación y la circular, amén de la ignorancia de los funcionarios, con todo esto "... no hay duda que aquí se le confunde con un campo especial y jurídico, que pertenece a la reglamentación ... esta zona gris y superpuesta de circular y de reglamentación solo podrá ser clasificada en forma dogmática con la superación de la legalidad en la administración, la publicidad de las circulares y la --- ampliación de controles jurisdiccionales en la administra --- ción " ( 48 ).

En el Derecho Administrativo la jerarquización de la norma circular no tiene una substancia jurídico reglamentaria en estos tipos de normas existen tres razones en la que la circular administrativa tiene cierta independencia del reglamento:

I.- El poder que fundamenta a la circular se basa en la supremacía del órgano superior que tiene sobre el inferior, dentro de la organización administrativa mientras que -

---

( 48 ) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo II. ( Bt - Cta ), -- Pág. 1017., Editorial Dikaklu. S. A., Edición Trigésima Cuarta.

el reglamento de base en la potestad que otorga la Constitución a un órgano de poder, ratificada en las leyes que emite.

II.- Es el aspecto de la formalidad y publicidad que es necesaria en la formación reglamentaria y en la que las circulares no tienen ninguna forma predeterminada obligatoria ni su publicación.

III.- Por último se encuentra la validez de los efectos de las circulares administrativas de las cuales emanan -- actos que dictan la ejecución de normas secundarias las cuales no pueden ser impugnadas por ningún recurso administrativo jurisdiccional, en cambio el reglamento sí puede impugnarse por el afectado sin perjuicio de que pueda incurrir en -- cualquier otra ilegalidad que presente el mismo acto.

La doctrina italiana distingue dos tipos de efectos de la circular administrativa, el efecto interno y el efecto externo, el interno puede recurrirse el acto por las distintas vías, cuando lesionan o perjudican la situación interna de un derecho adquirido del órgano administrativo el cual el administrado se siente afectado por las disposiciones de la -- circular. El externo es aquel que no puede impugnarse, ni -- recurrirse en virtud del carácter interno y que afecta solamente al empleado o funcionario público.

E).- NORMAS ADMINISTRATIVAS: La rapidez del cambio en las normas paraarreglamentarias resultan de lo más evolucionado dentro de la administración pública por que los -- efectos de este tipo de normas en su gran mayoría son políticos, estas cuestiones de naturaleza muy distinta a la circulares, al acuerdo, decreto y reglamento no son las necesidades jurídicas de la norma secundaria sino las necesidades actuales y reales, y concretas de la situación del acto, pero -- para la afectación del control, actuación, gestión, planificación, reglamentación, prestación de un servicio, producción de bienes de la administración constituyen su objetivo de dichas normas, porque através de estos actos que no están fundamentados en los derechos u obligaciones de los particulares sino que están en los caprichos políticos o en la reglamentación administrativa mal aplicada, aunque reconozcamos que es necesario asegurar el desarrollo de la administración en favor de la colectividad, siempre y cuando exista un grado de legalidad, conocimiento y competencia en este tipo de normas paraarreglamentarias, el fenómeno de dicha reglamentación no ha cesado de crecer por cuestiones políticas, necesidades sociales y económicas que están llevando a un maremoto de abundancia administrativa.

El poder administrativo público en su radio de acción jurídico es incapaz de paraa esta situación de reglas, -- políticas, manuales, memorandum, etc., el cual crea situacio-

nes jurídicas que en muchos de los casos no son legales ni -- procedentes, tales actos se cobijan bajo el imperio de la administración pública, con el nombre de una mayor " agilidad - y un buen servicio ". Hayan en la nota, el criterio, las po- liticas, los manuales, el elixir a sus problemas, olvidando - por completo la jerarquización legislativa administrativa en- los cuales estan los reglamentos, acuerdos o decisiones presi- denciales como una fuente real del derecho administrativo, y- no soluciones que parchen algún acto administrativo dejandolo incompleto para su perfeccionamiento, tal espíritu genuino de la ley en la aplicación de los supuestos jurídicos.

No es extraño asegurar que estas prácticas parareglamentarias son un estigma degenerativo del poder reglamenta- rio y que es nuestro derecho en el cotidiano vivir con la ad- ministración hacer las observaciones pertinentes en la aplica- ción técnica y práctica de la jerarquización de la norma admi- nistrativa, aunque reconozcamos también que nuestro Derecho - Administrativo se ha vuelto complejo, técnico en donde la ca- lidad de las normas inferiores es muy superior al que existia anteriormente, no por esto justificamos el desconocimiento - o la razón de dichas normas parareglamentarias sino que los- estudiosos del derecho debieran verlo como un reto y una for- ma de interrelación del Derecho Administrativo con otras nor- mas.

No es concebible la confusión que existe de los textos legales, a tal grado que es imposible distinguir entre -- las normas jurídico administrativas que crean actos o situaciones jurídicas y las normas internas administrativas que -- crean un procedimiento para su aplicación de las normas anteriores por eso es que en este tiempo es necesario que el legislador alcance una visión clara y precisa de la operación administrativa a efecto de que se pueda aplicar con exactitud la potestad reglamentaria, el funcionario debiera también conocer la aplicación, proceso y terminación de un acto administrativo y no ser solamente objetivo como participe en algún momento de la creación, aplicación o fin de dicho acto administrativo.

Hemos considerado que es una inmensa cantidad de -- disposiciones administrativas que su encadenamiento con las -- normas supremas va perdiendo su sentido al querer clasificarlas.

2. 4. TIPOS DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS,  
CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.

A).- REGLAMENTO ADMINISTRATIVO: La doctrina es muy variada en cuanto a la clasificación de los reglamentos -- así tenemos que Humberto Delgadillo lo ve desde dos puntos de vista, los reglamentos de ejecución y los reglamentos orgánicos, para el Doctor Batz Martínez y Acosta Romero los identifican como reglamentos de autoridad y reglamentos particulares, para el Maestro Gabino Fraga e Ignacio Burgos Orihuela los -- clasifican en reglamentos autónomos y heterónomos, Andrés Serna Rojas dice que existen los reglamentos ejecutivo, gubernativos y de policía, y los reglamentos internos de la administración. La doctrina Española con Sabino Álvarez Guendío los tipifica en secundum legem, praeter legem y contra legem, -- Garrido Falla y Ramón Martín Mateo lo someten a cuatro puntos de vista, desde el punto de vista de su destinatario, su relación con la ley, en cuanto a los titulares, y en cuanto a su jerarquía.

La doctrina Colombiana con Andre de Lau Bar Dore se identifica mucho con la doctrina Mexicana. Es difícil establecer un criterio absoluto y uniforme de los reglamentos así que tomaremos en cuenta para poder clasificarlos los puntos -- de vista según sus necesidades en virtud de ser mas abarcante

y daa una mayor exactitud en donde se encuentra localizado el reglamento administrativo.

1.- Desde el punto de vista de sus destinatarios. - Los reglamentos desde este punto de vista son aquellos en los cuales va destinado el reglamento encontrando dentro de estos la clasificación que hace Roberto Báez Martínez y Acosta Romo no y se dividen en particulares y de autoridad, estos últimos pueden ser generales o especiales:

a.- Los reglamentos particulares son el conjunto de normas y preceptos que tienen por objeto regular las actividades particulares de corporaciones o crear políticas avaladas por un orden jurídico preestablecido, con un cierto reconocimiento de validez entre los particulares que participan en ella, este tipo de reglamento no interesa a la administración pública, como ejemplo de este tipo de reglamento tenemos los reglamentos emitidos por las sociedades mercantiles y civiles, artículo 6 párrafo último de la Ley de Sociedades Mercantiles y el artículo 2674 del Código Civil para el Distrito Federal, en estos artículos aunque no es propiamente dicho un reglamento sino un estatuto tiene características de una norma reglamentaria, donde si existen con el nombre de reglamento es en materia laboral al ser mencionados y regulados como reglamento interior de trabajo, definiéndolo y señalándolo en su contenido y forma los artículos 422, 424 y 425 de la Ley Federal del Trabajo.

b.- Los reglamentos de autoridad, estos son disposiciones legislativas que el Ejecutivo realiza en uso de una facultad otorgada por la Constitución, para proveer la exacta observancia de las leyes que crea el Congreso de la Unión, -- para que la Administración Pública pueda aplicarlas, estos -- reglamentos pueden ser generales o especiales: Son generales cuando existen en las disposiciones jurídicas que desarrolla la ley y van dirigidos a los particulares que son completamente ajenos a la administración pública, el cual tiene supuestos de carácter general, abstracto e impersonal para todos los administrados, verbigracia, el Código Fiscal de la Federación: Reglamentos Especiales, son los que van dirigidos a -- personas que tienen una relación interna con la administración pública de sujeción o actividades internas de carácter -- jerárquico o técnico, aún en el poder que no es ejecutivo tienen esa facultad material de reglamentarse interiormente, -- ejemplo; el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, -- así como su comisión permanente, etc.

2.- Desde el punto de vista de su relación con la ley. En este punto de vista entran los criterios de Andrea Serra Rojas, Humberto Delgadillo, Fernando Garrido Falla y Ramón Martínez Mátos, son las normas que van a desprenderse del contenido aparejado en la ley y se dividen en reglamentos ejecutivos, independientes y de organización:

a.- Los reglamentos ejecutivos son los que desarrollan e indican en la ley que es o puede ser autorizado en for

ma expresa o por medio de un mandato de la norma secundaria - para que pueda existir el reglamento y se pueda desarrollar - en forma parcial al señalar preceptos en la ley o total apareciendo en el reglamento todo el contenido que habilita y su contenido, ejemplo de los reglamentos ejecutivos en forma parcial el reglamento del impuesto al valor agregado.

b.- Los reglamentos independientes, son aquellas -- disposiciones dictadas como consecuencia de la potestad reglamentaria y que no existe un antecedente de ley, en este caso existe una excepción a la regla al indicar que es necesario - que exista una ley para que exista un reglamento pero en esta categoría no es así, como ejemplo tenemos el Reglamento de -- operaciones de casa de bolsa.

c.- Los de organización, este tipo de reglamentos - son los que establecen la administración y organización interna de alguna dependencia, ejemplo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

3.- Desde el punto de vista que emanan de los titulares, son las normas que dictan las autoridades que de acuerdo formal y territorial tienen para realizar los reglamentos, estos son federales, estatales y municipales:

a.- Federales son los reglamentos que emanan de los órganos administrativos descentralizado, ejemplo, el Reglamento del Impuesto sobre la Renta.

b.- Estatales son los reglamentos emanados de un estado, ejemplo, Reglamento del Código del Estado de Veracruz.

c.- Municipales son Las disposiciones municipales - que amanan del Salón de Cabildos o dictadas por el Presidente Municipal en conjunto con algunos de sus ediles, ejemplo, el Reglamento que regula Los centros nocturnos, bares, expendios de cerveza y licores en el Municipio de Coatzacoalcos, Veracruz.

4.- En cuanto a su jerarquía tenemos Los criterios establecidos por Ignacio Burgoa Orihuela y Gabino Fraga, la cual es la mas aceptada entre Los doctrinarios mexicanos, al clasificarse en autónomos y heteronomos:

a.- Los reglamentos heteronomos son aquellos que -- son expedidos por necesidad en el ejercicio de la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo ( artículo 89 fracción I - Constitucional ), el cual contiene normas jurídicas abstractas, generales e impersonales y cuya finalidad es la de explicar puntos conceptuales detallando y pormenorizando las leyes que dicte el Congreso con un contenido administrativo en las diferentes esferas o ramos de las Secretarías, este tipo de reglamentos es limitativo, por que el único que tiene facultad para modificarlo es el Presidente de la República, ni Los secretarios, ni Los jefes de departamento administrativo tienen esa competencia de elaboración.

La heteronomía de un reglamento no solo consiste -- en que debe existir una ley previa para su nacimiento, desarrollo y explicación, aunque es necesario para su ámbito de validez jurídico la subordinación del reglamento, siendo una característica de su heteronomía y un escalafón de la pirámide

de de normas o leyes, esta subordinación no debe contrariar - a los demás preceptos estipulados en una ley, ni rebasar a la Constitución por que si no se estaria ante una inválidez del reglamento, lógicamente trae aparejada la misma suerte que la ley al ser abrogada, derogada y modificada.

En muchas ocasiones se suscitan dentro de la práctica administrativa que los reglamentos que se basan los funcionarios y empleados públicos para manifestar los actos administrativos no contienen elementos de fondo como son su interpretación, intención y legalidad, generando situaciones incómodas para el administrado, hay una crítica que es importante - señalar en la cual formalmente el legislador crea leyes que son " leyes en blanco " estas son de un contenido básico jurídicamente, teniendo lagunas la cual el Ejecutivo resuelve o - témina de completar el contenido de la ley a través de un reglamento o un viejo truco muy conocido por la Secretaría de - Gobernación, señalamos que el reglamento puede desarrollar a la ley, pero desde mi punto de vista esta afirmación doctrinal es tentativamente ambiciosa por que entonces se desvirtúa la norma y el órgano legislativo no estaria cumpliendo su función correctamente, sino que estaria delegando su función al Ejecutivo rompiendo el principio de reserva de ley y el -- principio de la división de poderes que señala el artículo 49 Constitucional.

Desgraciadamente cuando el legislativo aprueba la -

ley, varilgracia, tributaria expedida anualmente, a través - del presupuesto al establecer a los sujetos, objeto, la base-tasa o tarifa de gravamen, el Ejecutivo hace modificaciones a través de la " reforma miscelanea ", que son normas de aplicación supletoria " que pueden beneficiar al contribuyente por la simplificación administrativa ", ejemplo, los regimenes de contribuyentes de actividades de regimen simplificado.

b.- Reglamentos autónomos este tipo de reglamentos- existen por sí solos sin necesidad de una preexistencia norma-tiva que los regule entendiendose que la aplicación del regl<sup>u</sup>mento autónomo contiene bases generales para aplicarse con -- mas exactitud, en la realidad regulando las actividades o re-laciones del administrado con el administrados, ejemplo, re-glamento de policia y buen gobierno, estos reglamentos surgen directamente de la ley suprema al contemplarlos en una previa mención de su existencia (artículos 21, 73 fracción XVI de la Constitución ), o bien en una norma secundaria.

La pregunta surge ; hasta donde la ley permite que- existan los reglamentos administrativos autónomos, sin que se delegue la facultad legislativa formalmente hablando al Ejecu-tivo y que no sea contraria a los artículos 29 y 49 Constitu-cional para autorizar en tales materias ?.

La respuesta seria que solo los establecidos en el- 29 y 49 Constitucional corresponde únicamente al poder legis-lativo por ser materia Constitucional y de ahí en fuera toda- materia conforme al artículo 89 fracción I se puede reglamen-

tas.

La doctrina Española con Sabino Álvarez Gándi, los clasifica atendiendo al organismo que emana de ellos teniendo a.- Reglamentos secundum legem, no es otra cosa que los reglamentos ejecutivos o heterónomos que secundan a la ley; b.- Reglamentos praeter legem, son los reglamentos autónomos que no hacen referencia a la materia tratada en la ley y no son reservados en la ley; c.- Reglamentos contra - legem, son los que contienen normas contrarias a una ley formal y solo es admisible en casos de urgencias de Estado.

La doctrina Alemana tiene un punto de vista de organización y los encontramos divididos en orgánicos, de servicios y jurídicos, éste último es una fuente del Derecho Administrativo Germano, el cual necesita dictarse a través de una previa autorización legislativa.

La doctrina Francesa con su exponente Zanobi distin- gue a los reglamentos en internos y externos los primeros -- obligan a los empleados de la administración pública y los segundos obligan al ciudadano común, los franceses también hacen una división en cuanto a la competencia, encontrándonos con reglamentos hechos por el Jefe de Estado y dentro de este existen reglamentos de administración pública ( heterónomos ) reglamentos en forma de administración pública ( autónomos ) y reglamentos ordinarios, dentro de esta competencia existen-

Los reglamentos hechos por los Ministros haciendo reglamentos-orgánicos y de policía, y por último los reglamentos hechos por los prefectos.

La doctrina Italiana enumera cuatro tipos de reglamentos, Sinagra dice que existen reglamentos ejecutivos, reglamentos autónomos, reglamentos independientes y reglamentos de organización. Como hemos visto es difícil clasificarlos - pero los reglamentos administrativos debemos entenderlos en su esencia más pura como aquellos que desarrollan una ley -- ( heterónomas ).

B).- ACUERDOS ADMINISTRATIVOS: Los acuerdos se pueden clasificar desde un punto de vista de la forma teniendo los acuerdos escritos y los acuerdos verbales:

a.- Los escritos son todos los acuerdos que recopilan puntos tratados en una reunión y que se comprometen a cumplir un grupo de funcionarios de una jerarquía superior el -- cual estos desdoblarán a través de políticas dando a conocer al inferior la operación de políticas o interpretaciones que deba hacer sobre los actos administrativos.

b.- Los acuerdos verbales son aquellas ordenes que se dan de manera oral y directa esta práctica esta muy arraigada entre los funcionarios públicos del más alto rango poli-

tico, un ejemplo de esto son las reuniones que sostiene el --  
Presidente de la República con sus secretarios de Estado, es-  
tos aunque son verbales se concretan a ser acuerdos estrictos--  
cuando los secretarios de estado transmiten la información --  
como resultado de la subdivisión de algún plan o trabajo que-  
tengan que realizar, tal caso también los acuerdos pueden --  
ser colectivos en el caso de que el Presidente convoque a to-  
do el gabinete el cual presidirá él, o bien parciales y es -  
en el caso de que solamente participen una parte del gabinete  
para tratar asuntos de competencia nacional esta costumbre --  
político administrativa y es referida al artículo 7° de la --  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que estable-  
ce " El Presidente de la República podrá convocar a reunio-  
nes de secretarios de estado, jefes de departamento adminis-  
trativo u demás funcionarios competentes, cuando trate de de-  
finir o evaluar la política del Gobierno Federal en materia -  
que sean de la competencia concurrentes de varias dependen --  
cias o entidades de la administración pública federal. Estas  
reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo fede-  
ral y el secretario técnico de la misma, estará adscrito a la  
presidencia de la República ".

También puede clasificarse desde el punto de vista  
jerárquico y se su competencia, el cual puede ser, los acuer-  
dos legislativos, jurisdiccionales, administrativos o ejecu-  
tivos:

a.- *Acuerdos Legislativos.* Son por así decirlo las decisiones tomadas en cualquiera de las cámaras ( Diputados y Senadores ), llevándose un registro por el secretario de la cámara ( Diario de Debates ), al cual se somete a una votación del asunto que se trate, este tipo de acuerdos es por escrito y colectivo, pero en ocasiones puede ser parcial cuando se realizan comisiones para tratar puntos de interés nacional.

b.- *Acuerdos Jurisdiccionales.* Son los actos por medio de los cuales el Juez u órgano colegiado jurisdiccional dicta una resolución de trámite a petición de las partes, -- ejemplo, alguna petición de devolución de copias que se encuentran en determinado expediente, el Juez acuerda devolverlas. Este caso de los acuerdos jurisdiccionales es válido si es escrito, firmado por el Juez y secretario.

c.- *Acuerdos Administrativos o Ejecutivos.* Son las decisiones de un órgano superior en asuntos de su competencia que se hace saber al inferior jerárquicamente. Es una cadena de escalafón administrativo, el Presidente de la República al secretario o secretario de estado y estos a su vez a los subsecretarios luego estos a los jefes de departamento administrativo y así sucesivamente hasta alcanzar la finalidad que se haya tratado en el primer acuerdo.

En el Derecho Internacional también existen los acuerdos y se reconocen como tratados contratos en los cuales

se establece algún contenido entre uno o más países sobre la administración, economía o problemas sociales que pudieran suscitarse, este tipo de acuerdos está incluido en el artículo 133 de la Carta Magna. Con todo esto los acuerdos pueden ser en resumen, acuerdos presidenciales u ordenes, acuerdos internacionales, acuerdos secretariales, acuerdos estatales, acuerdos intersecretariales, acuerdos paraestatales, acuerdos municipales, etc.

C).- DECRETOS: En la doctrina mexicana los decretos se clasifican en tres tipos, decretos judiciales, decretos legislativos y decretos administrativos o ejecutivos:

a.- Los decretos legislativos.- Se fundamentan en los artículos 70 y 72 Constitucional, señalando que todas las resoluciones dictadas por el órgano legislativo tendrán el carácter de ley o decreto y que además tendrán el procedimiento de una creación de alguna ley, como hemos comentado con anterioridad. La diferencia entre una ley y decreto, es que la primera crea situaciones generales y la última crea situaciones concretas, doctrinariamente el decreto legislativo es toda una resolución que emana del Congreso de la Unión, o cualquiera de sus cámaras, estos actos mediante los cuales se expresan las resoluciones creando situaciones jurídicas concretas o particulares, en el caso de que se cite a algún miembro del Congreso extraordinariamente para rendir algún informe.

b.- Los decretos administrativos o ejecutivos.- Se fundamentan en el artículo 41, 89 fracción I y 92 Constitucional, definiéndose como una decisión expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado por el Poder Ejecutivo creando situaciones jurídicas concretas, este acto reviste formalidades que son el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial.

c.- Los decretos judiciales. Su definición la encontramos en el artículo 79 fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, determinándose que son las resoluciones dictadas por los Tribunales Unitarios o Colegiados dentro del Proceso Civil, también se hace mención de este tipo de acuerdos en los numerales 89 y 90 de dicha Ley vigente, y 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En cuanto a la formalidad de este decreto señala el artículo 80 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que deberán ser llamados por los Magistrados, Jueces o Secretarios del juzgado.

Para el Maestro Andrea Serra Rojas tiene una clasificación para el decreto al indicar que estos pueden ser decretos ley, decretos del legado y decretos administrativos.

El decreto ley, es el acto legislativo dictado en -

épocas anómalas por el Ejecutivo y que en un momento dado -- puedan entrar en un conflicto con la división de poderes en -- este caso existe un Gobierno de facto. En el segundo caso es la facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones -- de excepción como son la suspensión de garantías. Y el decare to administrativo coincide con lo que hemos señalado anteriormente.

D).- CIRCULARES: Se clasifican en:

a.- Internas, son las que se refieren a asuntos de competencia y organización interna de la unidad administrativa o dependencia de carácter paraestatal o estatal.

b.- Circulares externas, son las que van encaminadas a los particulares para el conocimiento de procedimientos o conductas que no se explican en el reglamento o la ley.

c.- Circulares generales o de autoridad, son aquellas que crean situaciones de características concretas pues la diferencia y el objeto es la exhortación fijada para un lugar o territorio específico.

Por lo general los efectos de las circulares son de carácter interno y tienen un sentido interpretativo el cual -- es un procedimiento que no pueda ser impugnado por los administrados, pues recordemos que la circular esta completamente por abajo de la ley, y el reglamento. La Suprema Corte de -- Justicia de la Nación aclara que las circulares no son leyes-

## C A P I T U L O

### III

*PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN EL PROCEDIMIENTO DE LA CREACION DE LOS-  
REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULA--  
RES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.*

*3.1. GERARQUIA Y FACULTADES DEL SERVIDOR PUBLICO-  
PARA LA EMISION DE CRITERIOS DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, DE  
CRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS, Y SU LEGALIDAD.*

*3.2. COMPARACION DEL PROCEDIMIENTO DE LA CREACION  
DE UNA LEY Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CREACION  
DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMI-  
NISTRATIVAS.*

*3.3. COMPARACIONES Y COMENTARIOS DEL SISTEMA MEXI  
CANO Y OTRAS LEGISLACIONES.*

*( Tasa Jurisprudencial, 1352.- Apendice 1917 - 1975 - Tercera Parte. Segunda Sala.- Página 584. ).*

*E).- NORMAS ADMINISTRATIVAS: Es difícil de clasificar este tipo de normas paraarreglamentarias, por razón de que hay un sin fin de leyes, reglamentos en el cual su texto esta relacionado con oficios, circulares, notas, memorandum, políticas, etc., esto es susceptible de cambios repentinos, ya sea por la evolución del estado económico, o bien por el funcionario que trae nuevas políticas, esto crea situaciones aberrantes en materia jurídica y legal al no haber una continuidad interpretativa de la ley o el reglamento, aunque es necesario los cambios constantes de ciertas situaciones en algunas materias, como son la fiscal, la mercantil, la comercial, en las tasa, cifras, índices que periódicamente se mueven.*

**3.1. GERARQUIA Y FACULTADES DEL SERVIDOR PUBLICO-PARA LA EMISION DE CRITERIOS DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, --DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS, Y SU LEGALIDAD.**

*Es tan difícil y variado, y mucho más complejo el - catalogar la jerarquización y facultades del servidor públi - co, en razón de la especialización del Estado en su forma de - Gobierno, se puede tomar desde un ámbito de organización al - poder decir, que puede ser centralista, federalista, descon - centrada, descentralizada o autónoma, o bien desde la perspec - tiva del Derecho Constitucional en un ámbito federal, local - y municipal, o dependiendo bien de los órganos de poder como - puede ser el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por eso es - que es tan amplio, pero tratamos de que sea lo más substan - cial lo que se pueda explicar.*

*Por principio es necesario la división de trabajo - de la administración pública, descomponiendo su estructura - en pequeñas partes de un enorme rompecabeza y cada pieza se - puede llamar unidad administrativa, esta célula adminis - trativa se puede aún descomponer en más partes, pero - es la base por la cual se debe empezar.*

*Al frente de cada unidad administrativa se encuen--*

tra el elemento humano que representa al Estado y se encarga de la ejecución, formación y creación de la actividad administrativa pública, tal relación existe, uno como Institución - aunado al titular el cual nos da una noción de orden, conocimiento, con una idea abstracta y concreta, con elementos materiales y formales, concatenadamente las situaciones y valores para alcanzar el fin establecido en la norma suprema, por lo consiguiente es tan importante que sepamos distinguir, no al órgano administrativo pues no presenta mayor problema, ya que se identifica en su carácter abstracto, formal objetivo, sino que es más complicado hacer distinción del sujeto por los elementos que otorga el Estado al ser representante en este caso por tener prerrogativas de delegación y el ejercicio del imperium - del Estado.

Al ser un concepto jurídico indispensable en el Derecho Administrativo, separando el vocablo de un funcionario público y un empleado público por razones de un principio de jerarquías, competencia y legalidad. Es muy común que se confundan la función y el servicio público, pero tomaremos en cuenta que no son sinónimos, así que el "... servicio público puede llamarse en el amplio sentido de la palabra, a todo -- aquel que es exigido por el Estado o que se hace voluntariamente al Estado, v. gr., el servicio militar, el jurado, diputados electos, etc. Es decir el servicio público es un término genérico., al paso que la función pública es específico,--

al servicio concurre a formar la función pública, aún más, - es su contenido esencial, mientras para que exista la función pública es necesario, además del servicio otro elemento, " el encargo ", o una delegatio transmitida en principio por la -- ley directamente o por otro funcionario superior jerárquico, - en uso de sus facultades legales " ( 49 ).

La relación del órgano administrativo con estos elementos de función y servicio se entrelazan con el funcionario o empleado público a la sumisión de este frente al Estado que contribuye al servicio público, es por eso que la voluntad -- del Estado se contrae bilateralmente con el funcionario o empleado público, en tal caso no se le debe imputar al sujeto - o titular de alguna dependencia o unidad administrativa de -- los actos que perjudiquen al administrado, sino al ente como- Estado que es el responsable en su conjunto, es lógico que se deba una responsabilidad personal cuando se desvía de la vo-- luntad orgánica, al convertirse en una voluntad individual -- que malforma, invalida y nullifica tales actos administrati-- vos.

Son dos voluntades la psicológica del individuo que le pertenece al empleado o funcionario público investido y capacitado para desarrollar la función del servicio público, --

( 49 ) BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo y la Ciencia-  
de la Administración. Tomo II, Pág. 7, Editorial J. -  
Lajovane y Cía. Edición Segunda.

y la técnica orgánica del Estado, que es la actuación en esta última de la voluntad que esta revestida de representación, - el cual se le concede al sujeto por un mandato creado, para - actuar delegativamente en una sociedad políticamente organizada, la actuación estatal por sus órganos y la que se rige - por principios de competencia, jerarquía y legalidad aunque - la actuación y función pública se materializa en los actos ad - ministrativos. Y como un fin último en los órganos mismos -- del Estado es alcanzar el bien común y social.

Como hemos comentado su clasificación es tan variada en la relación de los sujetos que trabajan para el Estado y el estado mismo, unos dicen que los primeros son representati - vos y que se auxilian de agentes administrativos, otros son - de autoridad y auxiliares, otros son múltiples en su criterio al decir que son activos, consultivos, deliberantes y mixtos, pero claro todos tienen autoridad y facultad de decisión no - importando los nombres que se le quieran dar.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación a asen - tado jurisprudencia al decir que: " El término autoridad para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas -- que disponen de fuerza pública, en virtud de circunstancias - ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo están en posibili - dad material de obrar como individuos que ejercen actos pú - blico por el hecho de ser pública la fuerza que disponen " -- Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-

de los años 1917 - 1985, Octava Parte... Página 122 ".

En conclusión existen dos tipos de personas dentro de la administración pública, los funcionarios y empleados -- públicos: "... por una parte, aquel cuya voluntad manifestada bajo formas determinadas, en condiciones dadas y en una de limitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir la voluntad del Estado, y por la otra, a aquel que se ha encargado de ejecutar esa voluntad, cuando ella se dirige a la realización de un fin público ( actividad jurídica o social ) " ( 50 ).

A la verdad la definición de funcionario se llega a confundir con la doctrina y el precepto legal y no se distingue sino en la íntima relación forzada con la función pública -- al aparejar lo subjetivo con lo objetivo de su finalidad. Un elemento humano y el otro un elemento de organización y administración, el funcionario y empleado público debe tener ciertas características que a continuación se enumeran:

1.- Permanencia en el empleo, por un encargo especial transmitido en principio por la ley creando una relación externa con los administrados ( el titular ) y por otro la interna ( los empleados públicos ).

2.- La jerarquización del empleo encuadrado en leyes o reglamentos

3.- La participación en la prestación del servicio.

4.- La responsabilidad pública o política.

El empleado público es aquel que se supone en la relación interna con el titular administrativo público - político y solo teniendo injerencia en la formación de la función pública.

Aunque en el sentido estricto de la administración pública es la actividad funcional de los órganos ejecutivos de la administración pública al estar pendiente de las necesidades sociales y económicas, a través de medios y sistemas de servicios públicos como una finalidad última debiendo ser eficaz, expedita y continua, recordando que el servicio público debe tomar: a.- La necesidad social que activa al órgano público; b.- La prestación inmediata a tal necesidad; c.- Que existan los medios legales para regir tal prestación.

Por lógica habrá servicio público "... siempre que por medio de prestaciones concretas se satisfagan necesidades colectivas de interés general en forma eficaz, y continua, ya sea directamente por el Estado, ya por la iniciativa privada, pero en todo caso sujeta a la actividad de una reglamentación de Derecho Público " ( 51 ).

( 51 ) GONZALEZ Y GONZALEZ, HECTOR. Trata: Los servicios públicos municipales. Pág. 17. U.N.A.M., 1956.

Dentro de los funcionarios se suscita un cuestionamiento doctrinal y que son los funcionarios de hecho: Son aquellos que su campo de acción del ejercicio de la función pública es irregular por no tener el requisito que marca la ley, o bien el cual le autoriza a prolongar sus funciones, esta prolongación o nombramiento se debe a una ilegalidad que jurídicamente es nula y que sus actos administrativos tienen tal vez en algunos casos excepcionales cierta validez por causas de convulsiones políticas, gobiernos de facto, guerras civiles etcetera, muy raras veces tales actos de administración se dan y cuando vuelven a su cause normal restableciendo la legalidad de los actos en tales casos se aplica un principio de inviolabilidad de la ley suprema como lo señala el artículo 136 Constitucional.

Los empleados o funcionarios públicos de la administración tienen deberes u obligaciones, derechos y responsabilidades que traen como consecuencia de su cargo. Haremos mención solamente de los derechos de tales personas como son: - a.- Derecho al cargo y al ascenso; b.- Al sueldo o salario; - c.- A honores y condecoraciones ( Ley de premios, estímulos y recompensas civiles expedida el 5 de Noviembre de 1997 ); d.- El derecho a la huelga; e.- Ventajas económicas como haberes, compensaciones, aguinaldo, etc; f.- Prestaciones como vi - - - vida, servicios médicos, turísticos; g.- Derecho a las pensiones y jubilaciones; h.- Derecho a licencias y vacaciones. - Retiro que solamente las señalamos por no ser materia de es-

ta tesis, el cual sustenta sus bases en el artículo 123 apartado " B " de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Sus obligaciones, deberes y responsabilidades ante los administrados se relacionan con los actos administrativos al momento de aplicar, emitir, interpretar, distinguir, y razonar los reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas, en los trámites y procedimientos de la administración pública. Para esto es necesario identificar tres principios que se deben manejar en esta tesis el Principio de jerarquía, competencia y legalidad, la relación jurídica entre la función pública el funcionario o empleado público y los administrados implica primordialmente obligaciones o deberes, de hacer, no hacer.

Estas relaciones bilaterales debe entenderse que el órgano del Estado como ente abstracto ejerce a través del funcionario o empleado público su imperio teniendo tales personas cuatro deberes primordiales y tres tipos de responsabilidades: A.- Los deberes que tienen en relación, el funcionario o empleado público respecto con la administración del Estado en un territorio, localidad y municipio: B.- Los deberes de jerarquía: C.- Los deberes que tiene el funcionario o empleado de servir al administrado con respeto, de acuerdo --

a su función delegación o mandato: D.- Por último los deberes de correspondencia o comunicación. Las responsabilidades pueden ser 1.- Civil: 2.- Penal: 3.- Administrativa o Política.

"... no siempre los deberes de los funcionarios es tan comprendidos en las leyes o reglamentos, siendo, por tanto - aunque parezca paradójico -, no jurídicos, y mejor no jurídicos, diremos no legales o reglamentarios: Muchos de los deberes no son legales o reglamentarios por que tienen un marcado carácter técnico que el reglamento no recoge taxativamente, como los de un ingeniero o un arquitecto en la dirección de una obra, o los de un mecánico que conduce una locomotora, pero la falta de pericia o de diligencia científica puede originar responsabilidades " ( 52 ).

Así tenemos que los deberes:

A.- Los deberes que tienen en relación, el funcionario o empleado público respecto con la administración del Estado en un territorio, localidad y municipio: Son que al desempeñar un cargo en un lugar o territorio ejerza competencia en asuntos del ramo, de esto se desprende como un requisito para la creación de una competencia en sus facultades de reglamentación, acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas que deben cumplir requisitos de validez y forma te-

---

( 52 ) ALVAREZ GENTIN, SABINO, Tratado General de Derecho Administrativo, Tómo III, Pág. 227, Editorial Bosch, -- Edición Cuarta.

niendo que cumpla los principios de aplicación territorial-  
o de lugar debiendo reunir tres características:

\* El deber a la residencia.

\*\* El deber de prestar la protesta legal, en el caso de los funcionarios públicos al encargo de un asunto de Interés público, admite una protesta que es la forma de coadyubar públicamente para el cumplimiento del encargo público y poder derivar responsabilidades, Constitucionalmente se contempla - la protesta en los artículos 128 y la forma en el 87.

\*\*\* Prestar al cargo con respecto a éste un desinterés .

B.- Los deberes de jerarquía: Este deber de jerarquía encierra una lista de deberes y derechos como; el deber a la obediencia, el derecho a desobedecer, el deber de respeto y acatamiento, el derecho a la diligencia, el deber a la fidelidad y seguridad, el deber y desinterés, lealtad a la Nación Mexicana .

Este deber de jerarquía o principio es importante. - La administración es un organismo vivo en el cual las relaciones de subordinación entre los titulares y los empleados, entre estos con aquellos es recíproco y continuo; el principio jerárquico da poder al funcionario en forma vertical y dando comunicación y auxilio en forma horizontal debiendo obedecer - Los empleados públicos las ordenes dadas por un superior je-

jerarquico al cuestionar las ordenes solo en caso de una desobediencia consciente del empleado, el cual el funcionario publico jerarquico superior ha manifestado una fuerza que es contrariamente a la norma suprema el cual a veces esta fuerza al desobedecer se puede deslindar responsabilidades, muchas veces entre los altos funcionarios esta facultad disciplinaria por el ejecutivo muchas veces es de caracter politico a pesar de que se exija obediencia jerarquica puede alegarse un derecho a desobedecer en el cual el empleado no incurra en una responsabilidad respecto a las ordenes dadas entrando un factor psicologico, moral y en ocasiones tecnico, si se contraviere una norma suprema por algun funcionario publico existen excluyentes de responsabilidades que marca el articulo 15 fracción VII del Código Penal para el Distrito Federal en el fuero común y en el fuero federal, es muy interesante observar que la obediencia lleva aparejado el deber de fidelidad de los empleados hacia los funcionarios públicos y estos hacia las Instituciones Públicas pudiendo entrar en un conflicto en el llamado " secreto profesional " de los servicios públicos el cual tienen la obligación de no comunicar ni dar a conocer asuntos que tengan conocimiento o se ventilen en sus labores administrativas, pero que en la práctica existen actos contrarios y a veces desobedeciendo a la norma suprema, el titular o el auxiliar administrativo crea situaciones complejas que son contrarias a dichos principios. aunque hay sectores en la administración que son muy estrictos en cuanto a la obediencia y fidelidad, como son en los ramos --

diplomáticos, militares, fiscales o médicos, y por desacato y desobediencia son sancionados por el Código Penal en sus nú merales 210 y 211.

Los administrados deben un respeto hacia las autoridades pero estos entre ellos de acuerdo a su jerarquía se deben respeto y acatamiento a las ordenes, decretos, acuerdos, circulares y normas administrativas que se expiran de acuerdo al rango y grado. La jerarquía se puede dividir en razón del contenido propio de su actividad siendo una jerarquía común, que abraza la totalidad de la administración en un organigrama general y la jerarquía especial que se hace referencia a un ramo concreto, también la jerarquía se puede dividir de -- a cuerdo con las funciones que realiza siendo activa la que interactúa por medio de resoluciones y mandatos, consultiva -- la que emite dictámenes y por último deliberante que es la -- que forma acuerdos, crea políticas y emite criterios.

Para reforzar esta idea de jerarquía, como el conjunto de conceptos de línea y grado; línea es la serie de funcionarios que dependen unos de otros y el grado es el lugar que les corresponde a cada uno de ellos en la línea. Los -- efectos de este orden jerárquico respecto a sus subordinados -- son obligaciones u ordenes directas ( acuerdos forzosos ); en su vigilancia y control consiste en la delegación de atribuciones ( circulares administrativas y normas parareglamentarias ) siempre que tal delegación sea posible ( facultad ex--

traordinaria del Presidente de la República para legislar ), otro efecto es respecto a las decisiones o actos administrativos que se le atribuyen a los empleados o funcionarios públicos originados con ello el principio de legalidad en el caso de los reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas que pudieren perjudicar en su instancia al administrado violando sus garantías individuales, en tal caso se pueden impugnar y la autoridad tiene la obligación de modificarlos, revocarlos o extinguirlos según los motivos y a petición de parte. pero en el caso específico de las normas parareglamentaria de operación, circulares y demás instrumentos por ser actos naturales del Estado es difícil impugnarlos, dentro de este principio jerárquico existe también la desviación del poder en la aplicación de la norma suprema y secundaria al revasar los reglamentos y normas administrativas a los primeros por desvirtuar su fin a conveniencia de intereses -- creados por jerarquías superiores o los titulares del ramo el cual encadena el vicio de la corrupción, desde el subordinado hasta su inmediato superior y así sucesivamente o viceversa, presentándose en diferentes formas esta desviación como el favoritismo, el nepotismo, la ambición de escalar otros puestos en pocas palabras se hace de los instrumentos administrativos un abuso del que el funcionario o empleado público se basan para realizar actos administrativos irregulares y que en muchos casos son legales. En la administración pública es muy común que se de por ser tradicionalista y centralista el cual se debiera descansar sobre principios de un orden y sis-

tama legal que regulara tales desviaciones y asegurara la uni-  
dad y facilidad de dirección como una fuerza orgánica y compe-  
tente en la emisión de tales instrumentos.

Para la emisión de los instrumentos podemos tomar -  
un punto de vista del ámbito Constitucional como hemos señala-  
do quedando como sigue:

1.- Federal.

1.- El Presidente de la República, artículo 92 y 89  
fracción I Constitucional, facultado en la creación de regla-  
mentos, acuerdos, decretos, circulares y normas administrati-  
vas.

2.- Los Secretarios de Estado y sus Secretarías. -  
Tiene solo la responsabilidad solidaria en la creación de re-  
glamentos, decretos y acuerdos presidenciales al momento de -  
estampar su rubrica ( refrendo ministerial ) aunque para desa-  
rollar sus actividades en la rama que les corresponden emi-  
ten circulares, acuerdos internos, normas administrativas y -  
circulares.

3.- Los departamentos de estado se subordinan al re-  
glamento interno que los dirige y este faculta la creación de -  
normas administrativas, circulares, acuerdos para el mejor --  
proveer en su esfera.

4.- El Gobierno del Distrito Federal y el Regente, -  
en este punto aunque jerárquicamente es el Presidente de la -

República quién velara por el Gobierno del Distrito Federal - pero éste delega la facultad al Regente y alas delegaciones - el buen gobierno sometiendo a la Asamblea de Representantes - en la emisión de los reglamentos y acuerdos y normas administrativas para la administración y buen gobierno del Distrito Federal, en tal punto observamos una falla en la emisión de tales instrumentos si tomamos en cuenta quién debe emitir jerárquicamente tales normas.

5.- La Procuraduría General de la República y el -- Procurador, su facultad se limita a la emisión de ordenes de aprehensión, investigaciones subordinadamente a un mandato -- Constitucional y una Ley pero también creando para el buen -- desempeño de su labor acuerdos y circulares, así como manuales de operación.

6.- Los organismos desconcentrados, descentralizados, empresas públicas, sociedades mercantiles estatales y -- fideicomisos públicos, estos dependen de manera externa de -- la administración pública y que ocasionalmente delegan una -- facultad legislativa "... con la creación de entidades de la administración paraestatal, algunas leyes han querido delegar la facultad reglamentaria, que Constitucionalmente corresponde al Presidente de la República en algunos funcionarios de -- estos órganos, por ejemplo: La Ley Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su artículo 240 fracción X, establece como función de este Instituto la de " expedir sus reglamentos interiores ", el artículo 253 de dicha Ley, en su -- fracción VI le asigna al Consejo Técnico expedir los reglamen

tos anteriores que menciona la fracción X del artículo 240 de esta Ley, otro ejemplo lo constituye la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Entre sus facultades y obligaciones del Director del Instituto el artículo 115 fracción XX establece " someter a consideración las reformas, o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto ", el artículo 110 de la misma Ley indica que corresponde a la Junta Directiva: aprobar, poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto " ( 53 ).

Hemos estado insistiendo que ninguna norma que no este de acuerdo con la norma suprema no puede ser legal aún-- que para otros instrumentos administrativos tiene un carácter delegativo por parte del Presidente de la República siendo -- que su facultad reglamentaria no se puede delegar, tales facultades otorgadas a los representantes de estos organismos -- paraestatales son la de los acuerdos, circulares, normas administrativas, convenios, políticas para efecto del mejor proveer económico de este tipo de empresas.

## II.- Localmente.

1.- Esto es desde el interior de los Estados otorgan en sus Constituciones locales;

( 53 ) FAYA VIEZCA, GACINTO. Administración Pública Federal La Nueva Estructura, Págs. 125 - 126, Editorial Porrúa, Edición Segunda.

a.- El gobernado tiene facultades de expedición de leyes locales, reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas que provean correctamente en la esfera de la administración estatal siempre que no contravengan el orden federal como lo estipula el artículo 124. de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. En sus Constituciones locales tenemos claramente la facultad reglamentaria, como en los casos de Aguascalientes en su artículo 46 fracción I, Baja California artículo 49 fracciones I, II, XVI y XVII, Campeche artículo 60 fracciones I y III, Coahuila artículo 84 fracción II, Colima artículo 58 fracción II y III, artículo 59 fracción I, Chiapas artículo 48 fracción IV y XII, Chihuahua artículo 93 fracciones I, II, III, IV y VI, Durango artículo 88 fracción I y II, Guanajuato artículo 56 fracción I, II y XX y así sucesivamente.

b.- Los secretarios generales de gobierno en: "...su papel es asistir al ejecutivo estatal en su trabajo cotidiano, particularmente en lo que concierne a la distribución y definición de prioridades y cargas de trabajo. En general se ocupa de su correspondencia, programación y atención de la audiencia, y así como de mantener comunicación con los subordinados del gobernado y en general, de sus diversos asuntos internos" ( 54 ).

Con esto diremos que este titular y órgano, crea situaciones de acuerdos, circulares y normas administrativas

( 54. ) ALDAMA F., CARLOS. La Administración Estatal en México. Serie II. Administración Pública Mexicana. Pág. 135. Editorial Instituto Nacional de La Administración. Edición Palmara.

que rigen en un ámbito local y territorial, que suscribe a un conjunto de municipios, poblaciones y rancherías, el cual supervisa la operación de los planes de gobierno, el cual también lleva relaciones y vigila los convenios que se realizan con el Gobierno Federal y otros estados, como también las relaciones de los poderes locales y municipios en el caso de -- otros secretaríos de gobierno sus atributos son los asuntos de política interior y orden público, así como referendar la leyes y decretos estatales, vigilando su publicación y cumplimiento, en algunos casos suplen al gobernador en ausencias -- temporales bajo reservas de ley o por encomendación del mismo.

c.- El Oficial Mayor, tesorero, Procurador de Justicia Local y Ministerio Público Local.

Son Instituciones que se encargan estrictamente de controlar la justicia, procurar el bien social y supervisar el cumplimiento de la ley, sus titulares en los 31 Estados de la República tienen nombres diferentes pero con atribuciones y facultades muy similares, es en este hecho que existe una anarquía y conflicto en procedimientos administrativos o trámites, por que las políticas y criterios difieren de un estado a otro no teniendo un patrón común a seguir siendo del mismo ramo que se está tratando, debiéndose este problema a la inmensa cantidad de norma administrativa chatarra y falta de comunicación entre los Estados para emitir, acuerdo, circulares y normas administrativas comunes y de interés general, la realidad es que las dependencias estatales tienen ambigü...

dades de criterios aunque en algunos estados tienen leyes orgánicas de la administración pública estatal, que reflejan -- horizontalmente una jerarquía y las dependencias no puedan entrar en conflicto de rango, un ejemplo de estas leyes son: -- son la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, dentro del esquema de jerarquías estatales tenemos a los:

d.- Organismos descentralizados, desconcentrados, empresas públicas, sociedades mercantiles del estado y fideicomisos públicos:

Estos son un conjunto de entidades públicas estatales independientemente de sus particularidades jurídicas en el -- cual es colaborador y auxiliar en la toma de decisiones, el Gobernado, coordinando las acciones conjuntas que se reflejan a través de los acuerdos, circulares y normas administrativas o reglamentos interiores derivando actos administrativos, que -- muchas veces son operativas, ejemplo de esto tenemos los reglamentos interiores de la Universidad Veracruzana y de Chihuahua.

III.- Las administraciones Estatales dependen de -- ciertas dependencias e Instituciones para que puedan canali--

zas al fin del Estado y que por lo general son los municipios teniendo su base Constitucional de organización y administración en el artículo 115 de la Carta Magna el cual indica la autonomía y jerarquía interna, el cual desarrolla primero en el máximo rango el ayuntamiento o cabildo seguido de su tesorero, aunque la cabeza principal que dirige la junta de cabildos es el Presidente municipal seguido de los síndicos y regidores según el ramo, el Presidente Municipal en su conjunto de atribuciones que tiene puede emitir con anuencia de la sala de cabildos, facultades reglamentarias siempre y cuando -- estas no se opongan a la leyes estatales, federales o a la -- norma suprema. "... II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir -- de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer -- las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones " ( 55 ).

La autonomía administrativa muy independiente de la política y financiera se limita en la creación y competencia territorial muchos de los cuales se consolidan a través de -- cuatro puntos: la facultad reglamentaria municipal, la presu-

---

( 55 ) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Op. Cit. Pág. 91.

*ción de competencia de los servidores públicos que corresponden al municipio y la posibilidad de concesionarlos, el desarrollo urbanístico, la protección ecológica al entorno del municipio, así como las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores. Éste se auxilia también de organismos descentralizados, empresas municipales paraestatales que complementan los servicios públicos, conforme es el manejo de su patrimonio con la personalidad jurídica que tiene, tiene esa facultad de expedir acuerdos con los lineamientos que fijan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de una observancia general y abstracta dentro de su jurisdicción.*

*Se abre una brecha muy importante para la reordenación y perfeccionamiento del orden jurídico administrativo municipal, por que se está aprovechando la voluntad política de un municipio al momento de ejercer su facultad reglamentaria, aunque sería ideal que estos municipios revisaran sus ordenamientos administrativos en correlación con los procedimientos y ordenes administrativos federales y estatales encuadrando--los a la solución de sus problemas particulares frente a cada uno de ellos, siendo aún más objetivo el municipio conocedora de la realidad social, política y económica, pondría orientar y sensibilizar las disposiciones administrativas que se aplicaran correlativamente en las distintas esferas administrativas.*

Pero para esto se necesita no nada más a nivel municipal, sino a todos los niveles un personal idóneo con capacitación, un conocimiento jurídico, técnico, administrativo y psicológico, por que hasta ahora las disposiciones administrativas municipales en la gran mayoría de los estados, principalmente en el sureste de la República reflejan confusiones atroz y contradicciones, y en vez de contribuir a la evolución de la célula administrativa pública, se contrae y se crean obstáculos para el desarrollo de la Nación, tal estancamiento repercute en los servicios públicos prestados a la comunidad al existir una mala planeación, acuerdos que no se respetan, circulares confusas, reglamentos obsoletos y normas administrativas aberrantes. Ya que con el propósito de fortalecer administrativamente al municipio se crean comisiones para el agua potable y alcantarillado, reglamentos de salubridad de los mercados públicos, panteones y rastros, concesiones de limpia pública y seguridad el cual objetivamente se debe de determinar en base al territorio a la sociedad, a la economía y a las costumbres sociales para alcanzar el fin que se esta estableciendo.

C.- Los deberes que tiene el funcionario o empleado de servir al administrado con respecto, de acuerdo a su función, delegación o mandato: En este punto la relación del órgano administrativo público con los administrados es de prestar un servicio, eficaz, expedito, de calidad auxiliando al núcleo social de que se trate, con un deber de obras dili-

gentemente y con competencia a efecto de facilitar los asuntos y no causar ninguna complicación al administrado y a la administración, pero no siempre resulta así pues existe una abundancia de procedimientos y disposiciones administrativas absurdas que los particulares se ven afectados por cuestiones ajenas como son falta de personal en ventanilla, falta de servicio y otros tantos por ignorancia y desconocimiento de leyes secundarias y que aplican disposiciones administrativas que no corresponden al caso concreto, es muy importante que se haga saber dentro de los empleados y funcionarios la competencia de sus atribuciones a efecto de que no existan conflictos internos y externos.

La competencia administrativa debe de entenderse como "... la suma de atribuciones que cada órgano administrativo puede y debe " legalmente cumplir ". Todo ejercicio de función importa una atribución y esfera de atribuciones y esto se llama competencia " ( 56 ).

No perdamos de vista que tal definición debe perfilar el origen de quienes están facultados, a emitir, a interpretar, los reglamentos, acuerdos, oficios, decretos, circulares y normas administrativas, y otro grupo de quienes están dirigidos a obedecer este tipo de disposiciones administrati-

vas. Con la competencia que tienen los funcionarios públicos al emitir este tipo de disposiciones se debe atender a tales aspectos de competencia:

Primero.- Por razón de la materia, en el cual depende de la actividad que realiza en la función pública tocante al órgano que le corresponde y que tales disposiciones administrativas tienen un fondo en su contenido de deliberación, consulta, control, y de ejecución.

Segundo.- Por razón del territorio, es la delimitación del órgano administrativo y el funcionario o servidor el cual tiene facultades para ejercer actos administrativos amparados en tales disposiciones.

Tercero.- Por razón del grado, es la que determina las facultades de los funcionarios o empleados de cada órgano este punto es el mas importante de todos, por que marca la jerarquía normativa de tales disposiciones administrativas y que limita las funciones de cada órgano representado por los empleados públicos en una determinada esfera administrativa, estos se entrelazan con la jerarquía y que el objeto de la actividad de muchos órganos en un mismo territorio se relacionan y se desdobra la información del superior al inferior sujeta a una dependencia del inferior hacia el superior controlando a este último sus actos y su emisión de disposiciones.

*El derecho del superior que tiene respecto al inferior implica autoridad y facultad en caso de desacato y desobediencia, negligencia administrativa en tal circunstancia -- este puede remover y revocar los actos del inferior, inspeccionar los servicios públicos que de ellos depende, resolver competencias que puedan plantearles los subordinados, usar su potestad disciplinaria imponiendo medidas correctivas, y por último dictar las instrucciones pertinentes hacia los inferiores.*

D.- Por último los deberes de correspondencia o comunicación: *Consiste en la obligación de dar a conocer algún asunto del ramo de que se trate o diligencia, notificación o información al administrado o al inferior por medio de acuerdos, circulares, reglamentos, decretos y normas administrativas sobre algún asunto en general o particular, tal comunicación debe ser en forma lineal y colateral, muchas veces el problema estriba en que la información se centraliza o no se da a conocer por parte de la autoridad hacia los administrados causándoles intencionalmente un daño y perjuicio, a efecto de que estos no puedan cumplir correctamente con sus obligaciones o exigir sus derechos y el estado pueda exigir una exoneración o excusa para no cumplir con el servicio. Es importante que los funcionarios y empleados públicos puedan dar toda la información posible sobre tramites y disposiciones de tipo administrativa y aún supliendo la queja administrati-*

va para no caer en responsabilidad y evitar un abuso de poder y no desvirtuar la legalidad asegurando así la efectividad de las garantías de los ciudadanos.

La responsabilidad se da en el momento en el que el funcionario o empleado público, no cumple, no hace, no da, no se obliga, omite, mal informa intencionalmente sus deberes u obligaciones que tiene para el órgano y los administrados. La responsabilidad es tripartita, siendo que es civil, penal, administrativa o política aunque parezca ilógico estas tres clases de responsabilidad no tienen la misma fuerza entre sí por que algunas resuelven de hecho, y otras son más eficientes.

Si se tomara a una sola de ellas no tendría una fuerza como si se aplicaran las tres por que una complementa a la otra siendo la de mayor dureza la responsabilidad penal. Nuestra Constitución Política en el título cuarto regula la responsabilidad de los servidores públicos ( artículos 108 al -- 114. ) y en el título sexto en el artículo 123 apartado " B " - y sus leyes reglamentarias.

1.- Responsabilidad Civil: Se da cuando hay un incumplimiento por parte del servidor público produciendo un -- menoscabo en el patrimonio o daño de los administrados, por lo general se da en los servidores públicos que manejan valores, caudales y fideicomisos, por lo cual la ley al respectos les exige otorgar una fianza que garantice su manejo. La repa

ración correspondiente de los daños y perjuicios ocasionados cubre la fianza o bien al no alcanzarse el monto del daño lo cubre con los bienes del empleado público. En México no se acepta el principio de responsabilidad del Estado por que infringe su soberanía absoluta con una aplicación a los actos de los cuales emanan, el cual si aceptara la responsabilidad limitaría su soberanía en este punto lo resumiríamos con una frase medieval " el Rey no puede cometer daño ", esto se traduce que el Estado es soberano y absoluto por que realiza dentro de sus ámbitos legales las acciones que tienen un fin común no pudiéndose considerar ilícitas sus actividades, ni estimar que se incurra en una falta, excepcionalmente el Estado mexicano puede reconocer su responsabilidad por:

- 1.- Expropiación por causa de interés público.
- 2.- Daños causados por la Revolución.
- 3.- Responsabilidad subsidiaria en los términos del artículo 1928 del Código Civil, en este último caso existe una coparticipación de responsabilidad del Estado con el servidor público por el daño causado el cual tiene dos elementos, el objetivo, integrado por el hecho del daño, y el subjetivo constituido por un comportamiento culposo, otro caso se encuentra en la ley de depuración de crédito a cargo del gobierno federal del 31 de Diciembre de 1941 en el cual su artículo número 10 señala responsabilidad del estado de manera directa por causas del mal manejo del servicio o daño ocasionado por el mismo a los administrados.

2.- Responsabilidad Penal: Se da cuando se le imputa un ilícito a los servidores públicos, las normas penales tutelan una variedad de bienes jurídicos tendientes a proteger a la administración como órgano y a los administrados, el Código Penal para el Distrito Federal y aplicable en materia del fuero federal en su título décimo del libro segundo se -- contemplan delitos cometidos por el servidor público, en su artículo 212 define que debe entenderse por servidor público, así como los siguientes delitos: Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coacción de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de sus facultades, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y en el título décimo primero capítulo I del segundo libro nos habla en su artículo 225 de los delitos cometidos por servidores públicos.

Con respecto a los reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas específicamente se materializan en un delito en tres formas, una en el ejercicio indebido del servicio público y es cuando estos funcionarios -- de hecho realizan actos normativos que perjudicaran a un particular beneficiando a otro, o un beneficio propio ( artículo 214 fracciones I y II del Código Penal ), el abuso de autoridad en su artículo 215 fracción I en el cual el funcionario -- impide que disposiciones administrativas cumplan con su función y en un caso concreto cuando se trate de imponer un im--

puesto o impidan por medio de la fuerza pública el cumplimiento de alguna resolución, y por último el de la coalición cuando los funcionarios y servidores públicos toman medidas contrarias a reglamentos internos o leyes laborales con el fin de paralizar a la administración, en materia penal las sanciones de este tipo son de tipo corporal y pecuniarias.

Por otro lado la Constitución en su artículo 109 -- delega a los Congresos Locales para que estos de acuerdo a su competencia emitan leyes de responsabilidad para los servidores públicos.

3.- La Responsabilidad Administrativa o Política: Se da con motivo de las faltas en el desempeño de la -- función pública y la regula la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos de fecha 31 de Diciembre de -- 1982, sancionando los actos que afecten la legalidad, honra-- dez, lealtad, imparcialidad, eficiencia que deben tener en el desempeño del cargo, comisión o empleo que tenga la admini-- tración y de acuerdo también al 113 de la Carta Magna, los -- castigos que impone esta ley son: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación temporal o total para el caso de ciertos altos funcionarios, por razón de política, o actos de omisión. La sanción de los funciona-- rios en su relación jurídico administrativa se puede resumir como sigue: la renuncia, la sanción disciplinaria de la separación del servicio, una pena principal o accesorias, san --

ción pecuniaria, jubilación forzosa o voluntaria, retiro voluntario, aunque la renuncia no implica que se le impida volver a regresar a la administración "... en definitiva señalaremos que el Estado democrático moderno no puede dejar al ciudadano sin la cabal protección jurídica, por ello debe de pre valecer un sistema de responsabilidad del Estado, que garantí ce a los particulares cuando sean víctimas de daños causados por la actuación administrativa " ( 59 ).

Es necesario fortalecer las responsabilidades de -- los servidores públicos respecto a la emisión y creación de -- los reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y normas administrativas a efecto de controlar su legalidad y los actos administrativos punibles que se susciten, este principio que -- debe ir unido con lo que hemos estado hablando es el de la le galidad. En sus actividades las autoridades públicas están -- obligadas a respetar y a sujetarse a la ley o legalidad que -- invade esta, el principio de legalidad de los actos administrativos emana de la norma suprema limitante del poder u órga no administrativo del cual emanan tales disposiciones, exis -- te dos puntos de aplicación a tal principio, uno que es la ob -- servancia de la ley que tiene que hacer la administración res -- petando a los administrados sus derechos y garantías en un -- máximo grado de flexibilidad allegándose de situaciones de be -- neficio y la de limitación en situaciones de impunidad de la-

administración, la legalidad es uno de los logros y triunfos -  
mas importantes de los Estados de derecho moderno y la filoso-  
fia liberal, "... no solamente supone la sumisión de la ac-  
tuación administrativa a las prescripciones del poder legisla-  
tivo, lo cual viene de suyo postulado por la misma mecánica -  
de la división de poderes y por el mayor valor formal que a -  
los actos del poder legislativo se concede, sino asimismo el -  
respeto absoluto en la producción de normas administrativas -  
al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, -  
y finalmente, la sumisión de los actos concretos de una auto-  
ridad administrativa a las disposiciones de carácter general-  
previamente dictadas por esa misma autoridad, o, incluso, --  
por autoridades de grado inferior siempre que actúe en el ám-  
bito de su competencia " ( 60 ).

Tales fuentes de legalidad dentro del Derecho Admi-  
nistrativo son: a.- Las fuentes escritas, partiendo de la --  
jerarquización de las normas jurídicas, dando como consecuen-  
cia la constitución y las leyes que emanan de ella como la --  
norma superior, los reglamentos y normas administrativas esta  
es muy importante por ser una fuente directa de la legalidad-  
administrativa, los tratados internacionales, u por último --  
las disposiciones administrativas "... se puede establecer -  
en principio que en términos generales, cualquier disposición  
en sí misma es fuente de legalidad en el sentido de que toda-

medida particular de aplicación debe estar conforme con ella. Podemos decir que este es simplemente la expresión del concepto elemental del principio de la legalidad: Toda decisión individual debe estar conforme a la regla general preestablecida... ... toda medida reglamentaria de cualquier grado, es fuente de legalidad por el hecho mismo de que establece una regla general de derecho, pero entre estas diversas fuentes de legalidad existe una jerarquía que tiene su origen en la subordinación del estado, en efecto, los órganos del estado de donde emanan las diferentes reglamentaciones tienen entre sí un orden jerárquico, de lo cual resulta que cada grado de decisiones inclusive reglamentarias, no pueden violar las normas reglamentarias establecidas por el grado superior; de esta manera, como los decretos reglamentarios constituyen, con el mismo título de la ley, una fuente de legalidad para toda actividad administrativa también están subordinadas a las leyes, el mismo reglamento administrativo sería ilegal en algún texto legal... .. la ilegalidad es así una especie de cascada: Los actos administrativos de alcance general a la vez están sujetos a la legalidad y son fuente de legalidad " ( 61 ).

b.- Los textos escritos no son las únicas fuentes de legalidad, sino también la costumbre, el uso, las reglas de derecho común y la jurisprudencia.

La administración no solo debe respetar sus decisiones

---

( 61 ) DE LAUBADERE, ANDRE. Manual de Derecho Administrativo. Págs. 78 y 79. Editorial Temis. Edición Primera.

nes sino que también debe tener la capacidad para interpretar sus normas tal capacidad se refleja en principios de derecho, en principios de la no retroactividad de los actos administrativos especialmente en los reglamentos administrativos y por último en los derechos de defensa del administrado existe la ilegalidad como un contra punto de la legalidad y se presenta cuando un acto administrativo puede violar valga la redundancia la legalidad de los actos administrativos en su jurisdicción por motivos de contradicción a la norma la ilegalidad se presenta de formas diferentes que pueden ser: Ilegalidad relativa a la calidad del autor del acto, se da cuando es incompetente el servidor público ( Principio de Competencia y jerarquía ). Ilegalidad relativa al fin perseguido ( desviación del poder ). Ilegalidad de forma, objeto y motivo ( teoría de las nulidades ).

Por otro lado el acto administrativo puede también ser ilegal cuando surge que el autor del acto se extralimita en un poder de hacer, esto quiere decir un poder reglado, y existe un poder discrecional hay poder reglado cuando la ley otorga a los servidores públicos cierta competencia indicando de manera imperativa la función que deberá ejercer esta competencia obligando por anticipado al servidor el contenido de las decisiones que tendrá que tomar y en el poder discrecional es cuando la ley puede otorgar a los servidores la facultad de crear una competencia dejando al servidor en total libertad de escoger el sentido para emitir, crear y ejer

cer competencia para crear las disposiciones y actos administrativos que en su momento decidirá la medida que se ha de tomar. Aparentemente existe una ilegalidad en los motivos que se llegaran a tomar, pero solo es posible que esta ilegalidad se de cuando hay un poder reglado por que si existe -- este poder discrecional esta en manos de un solo funcionario público la toma de decisiones aunque este poder permite conciliar el principio de legalidad con la necesidad de libertad de acción de la administración debiendo este poder discrecional permanecer en la legalidad de la toma de decisiones y no ser arbitrario por la graduación de los actos -- administrativos exigibles que violaren las garantías de los administrados, el poder discrecional limita la legalidad -- desde un punto de vista negativo pues la discrecionalidad se da en casos de que las reglas jurídicas son oscuras, defectuosas o ambiguas esta discrecionalidad manifiesta una doble variante: Frente a la ley por que el legislador no puede conocer de antemano no puede conocer todos los casos por su -- puestos jurídicos y en la segunda parte frente a la actividad procesal administrativa por que es imposible fiscalizar por el juez todos los actos concernientes y hechos que se le presenten de impugnación de los actos administrativos. La -- administración pública cuenta con este poder discrecional en el cual se sustenta por ausencia de reglamentación legal y -- procedimiento en determinada materia, que la estructura de -- una norma jurídica se desprenda un juicio discrecional en la -- hipótesis jurídica, es decir, se le da a elegir al empleado-

público lo que mas convenga bajo su responsabilidad. Y por último en los casos de una elección que esta predeterminada en la ley en el cual se les otorga un criterio de aplicación por parte del funcionario o empleado público en su carácter técnico. La única conclusión lícita que debe desprenderse de lo anterior es que el elemento final del acto administrativo debe estar reglamentado; pero la discrecionalidad puede jugar con el contenido y el objeto de tales actos administrativos en base a las disposiciones administrativas que haga el servidor público.

Los correctivos excepcionales del principio de la legalidad que maneja la Doctrina Francesa se equiparan en dos teorías, una que es la teoría de las circunstancias excepcionales y la otra que se refiere a los actos de gobierno, en la primera de las citadas se nos habla que aunque existan las reglas que establece la ley o cualquier otra fuente de legalidad que deban hacer o imponer los servidores públicos a los administrados tendrán un mismo valor dependiendo de la necesidad de la acción administrativa dándole una legalidad y ejemplo de ellos tenemos en los casos de una guerra civil, suspensión de las garantías individuales, con esto no queremos decir que sea una legalidad normal sino que es una legalidad circunstancial y que automáticamente suspende a la legalidad común. En la segunda teoría de los actos de gobierno son que los actos realizados por las autoridades administrativas por cuestiones políticas o de un fin común no son susceptibles de

recursos administrativos.

En el ámbito de vigencia el principio de legalidad supone la sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general y la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes escritas del derecho formulándose como siguen;

1.- Las disposiciones y resoluciones administrativas no deben estar por encima de la Constitución ni tener fuerza de ley.

2.- Las disposiciones y resoluciones administrativas que sean dictadas por un funcionario o empleado de menor jerarquía no pueden contravenir ni vulnerar las disposiciones dictadas por una autoridad que jerárquicamente sea superior en grado o mando.

3.- Que las autoridades administrativas no podrán crear disposiciones administrativas de carácter concreto y absoluto en el cual se desconozca a la misma autoridad administradora y a la norma secundaria administrativa, esto es lo que hemos comentado de la ideogabilidad de los reglamentos.

4.- Que las disposiciones administrativas no deben crear situaciones de conflicto con los administrados al ser dictadas por autoridades inferiores que están o pueden estar en un momento dado ser dictadas dentro de su competencia y resoluntas conforme a la jerarquía de la norma.

*La legalidad debe estar por encima de la administración reconociendo por consiguiente la validez jurídica de los actos administrativos por que la administración pública no tiene facultades que no estén debidamente previstas.*

*La legalidad deriva del principio de la división de poderes considerando que pueden ser político, este principio no puede aplicarse doctrinariamente y desde el punto de vista de la división de trabajo va a depender de las funciones específicas del estado el cual a través de la labor y las tareas de la administración pública. La aplicación de la legalidad debe ser de forma, de fondo y respecto a las normas superiores; la legalidad implica legitimidad y oportunidad.*

*El principio de la legalidad se puede impugnar a través de los actos jurídicos y los actos materiales de la administración en estos dos conceptos existe un control jurisdiccional y un control administrativo, la sanción del principio de legalidad es la nulidad del acto administrativo ilegal por consiguiente se supone que los actos administrativos y legales son nulos, que no existen nunca, ni producen efectos y la anulación es la comprobación de esta nulidad.*

*Me he referido anteriormente a la teoría de las nulidades desde el punto de vista administrativo que es completamente diferente a la materia Civil, pues no es difícil dis-*

tingula un acto administrativo nulo o la inexistencia material, el problema estaba en la inexistencia jurídica que hace anulable al acto, los administrados tienen entonces en ese momento y a petición de parte la de impugnar a través de dos medios el administrativo y el judicial:

1.- En el administrativo se debe tomar en cuenta -- que el que va a revisar y a ejercer la facultad de revocación es el superior jerárquico frente a los actos de sus subordinados confirmando y reiterando la decisión del inferior, estos recursos contenciosos administrativos tienen procedimientos -- todavía no muy claros ni específicos.

2.- El control judicial es en el que hay más medios de defensa pues en éste se anula por completo el acto produciendo, más efectos reales y concretos, delimitando competencias estableciendo términos y plazos alegando exceso de poder, desviación de poder y teniendo más medios de interpretación en la jurisprudencia, un claro ejemplo de esto es el amparo.

### 3.2. COMPARACION DEL PROCEDIMIENTO DE LA CREACION DE UNA LEY Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA CREACION DE REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIRCULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.

Para poder distinguir entre los dos procedimientos nos remitiremos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como se ha venido realizando.

En la iniciativa de ley y formación nos enfocaremos a los numerales 71 y 72 de este ordenamiento, y para la creación de disposiciones administrativas tomaremos de la misma Carta Magna los artículos 89 fracción I y 92.

" Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates " ( 62 ).

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de la creación y formación de la ley o decreto y es la base del poder legislativo y su función principal, como hemos visto en las fracciones I, II y III corresponden solamente al Presidente, al Congreso y a las legislaturas de los estados - por medio de los Senadores o Diputados, en este punto no se engloba al poder ejecutivo por que sino como expresa el Maestro Felipe Tena Ramirez: ¿ Como podria juzgar Imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo -- proyecto ella misma hubiera formulado. El reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos-Mexicanos regula el trámite interno en sus artículos 55 al 64. sobre el efecto que cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión reciban alguna iniciativa de ley como lo dispone en segundo párrafo del artículo 71 en comento, considerando el precepto 61 del Reglamento citado los particulares, las corporaciones, o las autoridades que no tengan las facultades de presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la -- Unión podían sin embargo presentar tal iniciativas de leyes - ejerciendo el derecho de petición que otorga la Constitución - en el artículo 8 y 35 fracción V con un reconocimiento tácito en esta disposición, entregando su iniciativa de ley a cualquier Cámara de su elección y el Presidente de dicha cámara - la mandara directamente a la comisión del ramo que corresponda en su caso, resolviendo si es de tomarse en cuenta o no la solicitud quedando al arbitrio de la comisión la solicitud de la iniciativa de ley en caso de que prospere se presentara --

como suya, por los diputados y senadores que la hayan acogido.

Dijimos que en las Constituciones Locales de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San -- Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas confiere la facultad de iniciativa de leyes locales a sus ciudadanos y en el extranjero, encontramos a Cuba, Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica.

El artículo 59 en relación con el 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en el cual señala casos de excepción por urgencia u obvia resolución, calificando así el voto de las dos terceras partes de los presentes dando inmediatamente que se ponga a disposición de la cámara revisora la discusión de dicha iniciativa aunque típicamente puedan llevarse a cabo la dispensa de trámites conforme al 59 del reglamento citado, esta sigue una práctica parlamentaria. Las comisiones para el estudio y despacho de los negocios son de dos clases permanentes y especiales lo cual lo -- señalan los numerados 65, 66, 70 y 71 del multicitado reglamento.

En relación a los preceptos 50 al 66 y 86 al 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos -- Mexicanos se concatenan con los artículos del reglamento de -- la siguiente manera: En el 65 señala la fecha de reunión del Congreso. En el 66 fija el término del periodo ordinario y -

así sucesivamente.

" Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quién, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese convalidado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La votaciones de ley o decretos serán nominales;

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desecha

do en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverá a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de se--

alones, a no ser de que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reanven los adicionados o reformados para su votación en las sesiones siguientes;

f) En la interpretación, reforma o derogación de -- las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuese desecha do en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h) La formación de las leyes o decretos puede comen zar indistintamente en cualquiera de las Cámaras con excep ción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contal bucciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputa dos;

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discuti-- rán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dicta minadora sin que esta ainda dictamen, pues en tal caso el mis mo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observa ciones a las resoluciones del Congreso de alguna de las Cáma ras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declara que debe -

acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales .

Tampoco podrá hacerse al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente " ( 63 ) .

El proceso de formación de una Ley o decreto nos da una mecánica de operativa en la cual es presidido como primer paso una iniciativa o propuesta que hemos analizado en el artículo 71 Constitucional y en el cual están facultados a presentar el Presidente o el Congreso, pero nos enfocaremos a la Cámara de Diputados y Senadores que es la parte fundamental - del Poder Legislativo, cualquiera de las Cámaras indistintamente podrá evocarse al estudio de la iniciativa, su discusión primeramente y excepcionalmente en los casos de impuesto contribuciones o empréstitos, o reclutamiento de tropa que -- deberá ser discutido primero por la Cámara de Diputados, una vez que el proyecto de Ley hubiese sido ya discutido para que éste ante el cuórum requerido sea aprobado por ambas Cámaras -- tanto la de origen como la revisora y una vez que haya pasado en su formación legislativa, la pasara al Ejecutivo para su -- aprobación, si es que éste no lo veta, lo promulgara y publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Si este proyecto de Ley fuese objetado por la Cáma-

ra de origen no podrá volverse a presentar a las sesiones del mismo año, en un dado caso que la Cámara de origen haya sido aprobada y en la Cámara revisora fuese rechazada totalmente - por esta regresara a la de origen con las observaciones pertinentes que le haga la revisora, aprobado un proyecto por la Cámara de origen, fuese rechazado parcialmente por la revisora, solamente ésta mandará a la Cámara de origen las adiciones o modificaciones pertinentes para que la Cámara de origen discuta sobre este punto, cuando las adiciones o modificaciones fuesen subsanadas la Cámara revisora pasará al Ejecutivo para su promulgación, cuando el proyecto de ley es aprobado - por ambas Cámaras al pasar al Ejecutivo para su promulgación y publicación fuese vetada por el Presidente de la República, en parte o en todo el proyecto de ley ésta volverá a la Cámara de origen y si fuese aprobada por la Cámara de origen, y revisora el Presidente no la podrá volver a vetar, teniendo - que promulgarla y publicarla, en resumen la iniciativa de -- ley de acuerdo con la Constitución debe tener un proceso continuo, en su discusión y análisis, se pudiese resumir la creación de una ley o decreto en: 1.- Iniciativa; 2.- Su discusión en el recinto parlamentario correspondiente, antes de un dictamen de alguna comisión especial; 3.- Que exista cuórum para la aprobación requerida; 4.- Su promulgación y 5.- Su publicación. Estas son formalidades indispensables en las -- tres últimas tiene intervención el órgano Ejecutivo con solemnidades que prescribe la misma Carta Magna, pues tales solemnidades le dan un valor político y de legalidad, llegando a -

ser una norma de derecho positivo y vigente.

Si analizamos especialmente los incisos del artículo 72 de la Constitución es muy sencilla la fórmula por que dice, que será discutida y aprobada por ambas Cámaras y luego enviadas al Ejecutivo, para que de no objetarla la mande a publicar inmediatamente, dos puntos se desprenden: La facultad concedida al Ejecutivo de el veto presidencial "... el veto constituye un periodo de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar con más detalle, la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley" ( 64 ).

El veto encierra una facultad presidencial de objetar la ley o decreto en su proceso de creación, las finalidades que encierra son la responsabilidad del Ejecutivo en la formación de una ley y defender al Ejecutivo del órgano legislativo solo en casos de que el Congreso de la Unión o alguna de las Cámaras ejerciten facultades de cuerpo electoral o de gran jurado en los cuales se acusare a altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, y las de la comisión permanente en sesión extraordinaria, el Ejecutivo no podrá vetarlas, aunque para unos tratadistas desde el punto de vista formal exista conflicto de órganos de poder por que el Ejecutivo tiene matices legislativos no es así, sino que es una intervención otorgada por la ley suprema dentro de un contex-

to procesal, y por otra parte tiene el presidente la responsabilidad de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso en combinación de proveerlas en la esfera administrativa (artículo 89 fracción I de la Constitución). Ahora bien la promulgación es cuando el Jefe del Estado certifica y autentifica la ley a manera de que nadie pueda objetarla ni negarse a su existencia, ni a su legalidad con que se formó, -- sancionando así el nuevo ordenamiento jurídico dándole una -- fuerza de tal manera que rebasa su investidura por que tiene que obedecerla y cumplirla y también los administrados, al -- mismo tiempo dispone su publicación, este es el medio por el cual se da a conocer la existencia de la Ley ya que es de derecho positivo para ser obedecida, debidamente publicada hecho que esto no favorece ni exime su ignorancia ni cumplimiento ( artículo 21 del Código Civil ).

Es difícil entender la redacción gramatical del proceso legislativo, pero conforme se va leyendo el artículo van dándose razones y entendiéndose, como en el inciso h) del artículo 72 de la Constitución, que nos encara que la Cámara de Diputados revisara las contribuciones de dinero y sangre que interfiere directamente con el pueblo, en el reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos reformado ya, detalla y regula minuciosamente -- en trabajo legislativo: en lo que se refiere a las discusiones (Artículos 94 y 95), de la fórmula y expedición de las leyes (Artículo 165 y 170).

Las votaciones en un proyecto de ley serán nominales, esto es, que cada Senador o Diputado de la Cámara respectiva deberá ponerse de pie y en voz alta dar su nombre y apellido diciendo con la palabra " sí o no " esta de acuerdo con la propuesta. habiéndose discutido con anterioridad de lo general y después en lo particular cada uno de sus preceptos de tal proyecto, en el inciso f) del multicitado artículo de la Constitución se establece que para la interpretación, reforma derogación de las leyes o decretos se observaran los mismos criterios para su formación aunque el vocablo jurídicamente - interpretación - corresponde al órgano judicial cuando este emite su jurisprudencia y por último el inciso d), e) y el g) regulan la técnica del proceso legislativo de ambas Cámaras - dandoles a las Cámaras de Diputados y Senadores, de origen y revisora dependiendo donde se inicie y termine el proyecto de ley, su finalidad de estos incisos es que no haya un monopolio en la creación de leyes y puede resultar enriquecida por aportaciones que hagan cualquiera de las Cámaras esas son las ventajas del sistema bicameral.

El artículo 72 se relaciona con el 49, el 50, 63, 65, 66, 67, 70, 71, 73, 74 y 76, de la Constitución. haremos un comentario acerca de la promulgación y publicación de las leyes. " Los términos de promulgación y publicación habían sido utilizados como sinónimos indistintamente ambas palabras para expresar la misma idea ... la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: Uno en virtud de cual el

Ejecutivo interpone su autorización para que la ley debidamente aprobada, se tenga por disposición obligatoria, y otra por medio del cual da a conocer la disposición a quienes deben cumplirla, y encuentra un significado para cada una de las actividades indicadas " ( 65 ) .

La publicación de las leyes a través de la historia ha sido una práctica político-administrativa de los Estados - en el cual se da a conocer a los gobernados las disposiciones - por lo regular en periodicos, boletín, diario, gaceta oficial o su equivalente. En un periodico su publicación es diaria - excepto en días inhábiles para Acosta Romero la publicación - de leyes es un proceso de difusión de las mismas que se complementan con otro tipo de medios de información, la Constitución Mexicana no expresa tácitamente la orden de publicarlos - en el Diario Oficial de la Federación pero en el artículo 3º - del Código Civil nos refiere que se publicarán todo tipo de - disposiciones de interés general sufriendo sus efectos al tercer día de la publicación. El 24 de Diciembre de 1986 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley del -- Diario Oficial de la Federación en el que regula este organismo, los efectos de las disposiciones legales publicadas en el Diario Oficial son: a.- Entran en vigor para toda la población y son obligatorias o sea de conocimiento: b.- Fijan un - plazo de vigencia en el cual entran las disposiciones.

La importancia del Diario Oficial de la Federación es mantener informada a los administrados de diversas disposiciones legales, en los Estados se lleva también a cabo esta costumbre a través de las gacetas gubernamentales. Dentro de la explicación que se publica dentro del Diario Oficial de la Federación de una ley, es la exposición de motivos, por medio de la cual se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, así como su alcance y justificación determinando el sentido jurídico o político, es una parte preliminar de la ley, esta no forma parte de ella pero es la puerta que nos conduce hacia el interior de la misma, según Acosta Romero en su segundo curso de derecho administrativo expone dos razones a este punto: La primera consiste en que esta la intención del cuerpo legislativo de crear, modificar, reformar o adicionar alguna ley; y la segunda razón es que una vez aprobada y publicada tiene un carácter obligatorio. En el Derecho Positivo Mexicano no existe que al iniciar una ley deba ir precedida una exposición de motivos, por último tenemos la fe de erratas que consiste en un punto intimamente ligado a la publicación de las leyes, ya que señala los errores al momento de publicarse, la fe de erratas es una lista que se pone al final de un libro para señalar los errores que hay en él, la errata en sí es la equivocación material que hubo al momento de imprimir, por descuido, torpeza o ilegibilidad, las erratas pueden a los mismo que las enmiendas salvarse, pero en muchas ocasiones dolosamente se cometen este tipo de erro-

sea ya que en nuestro país se ha llegado a hacer un mal uso de estas, por que a través de ellas modificando con una coma, un acento, un punto y a parte, una palabra mal empleada, un renglón mal ubicado, o no omitido puede cambiar el sentido o parte del sentido de la norma, en el Sistema Jurídico Mexicano no existe disposición alguna que se refiera a las erratas, ya que no lo regula la Ley Orgánica del Diario Oficial de la Federación y las Gacetas Gubernamentales, el mal uso de este tipo de prácticas trae la inseguridad jurídica.

Como hemos podido observar en el procedimiento de la creación de una ley son mecanismos procesales previamente establecidos y regulados, en el cual no solo es legal sino -- que también es completamente jurídico, y la voluntad es concertada, general, abstracta y coercible de la norma que nace del legislativo. En el procedimiento para la creación de los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y normas administrativas lo señala como se ha indicado el artículo 89 fracción I y el artículo 92 de la Carta Magna, el cual a la letra dice: Artículo 89. que señala.- La facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes; Fracción I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedeci-

das.

En el procedimiento de la creación de las disposiciones administrativas, no tienen una técnica fija sino que es variable dependiendo las necesidades del momento, lo que es así es claro son los elementos que acompañan esta técnica una la persona que lo emite dependiendo el comportamiento jerárquico del momento en que se está emitiendo la disposición administrativa, otra es la operación administrativa y que consiste en la práctica y ejercicio de los actos administrativos que desempeña el servidor público, otro punto también se refleja en su relación por ser rebucado y muy especializado en la materia que se está tratando, con formulas matemáticas, -- o respaldos estadísticos o bien la cantidad de copias que -- sean necesarias para el conocimiento y los efectos que puedan producir dentro de la esfera administrativa solo en caso de -- los reglamentos tienen una coparticipación del referendo ministerial pero no de una creación de tal instrumento, por lo -- consiguiente las operaciones administrativas varían de una dependencia a otra y solamente su valor jurídico se sustenta en la norma suprema y las secundarias, a parte de la legalidad que el servidor público le da. No estamos hablando de que -- los empleados públicos no puedan crear disposiciones administrativas de una fuerza legal sino que por su cotidiano modo de proceder se vuelven costumbres administrativas que muchas veces lesionan a los administrados y que no hacen una buena interpretación de la ley y como consecuencia surgen actos punibles, es por eso que se debiera crear mecanismos en la le--

legislación administrativa o auxilio de la costumbre y el uso -- a cabo de que estas se concentran en legislaciones adminis -- trativas prácticas, por que el excesivo burocratismo en nues -- tro país hace que sean una necesidad social y hasta económica para el Estado.

Muchas veces en las dependencias de gobierno, en -- las Industrias parastatales, el espíritu de las disposicio -- nes administrativas pareciera ser inquisitorio y recaudativo -- por que en muchos de los casos solo beneficia a cierto grupo -- de personas en el cual los elementos subjetivos entran en jue -- go ( desviación de poder, error, dolo, mala interpretación, - negligencia ) y los objetivos del Estado se llegan a perder.

En la gran mayoría de los casos como lo son los ma -- nuales de operación de los diferentes departamentos adminis -- trativos de las Secretarías son como secretos de estado pues -- no son de un conocimiento absoluto de los particulares y solo una élite tiene conocimiento de ellos por que en estos se ba -- san sus actividades diarias a pesar de que solo se sustentan su legalidad en reglamentos internos y leyes paralelas a éste, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 19 señala la obligatoriedad de hacerlos públicos en -- el Diario Oficial de la Federación, pero esto no se cumple en -- la realidad por que hasta el momento no se ha publicado, tal -- vez sea una omisión intencional por parte de la administra -- ción, claro ejemplo de esto tenemos los manuales operativos --

de la Subsecretaría de Ingresos en el área de recaudación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ( manuales de devoluciones y compensaciones ).

Según la doctrina tales manuales de organización de be señalar en detalle cada una de las unidades administrativas y el tipo de relación que puedan tener con otras dependencias, así como las bases legales de su operación, y un compendio de los decretos, acuerdos y conventos que se suscriben en la dependencia y que se relacionan con el administrado y la operación de la dependencia, al igual que las atribuciones, estructura orgánica y sus funciones, en la mayoría de las ocasiones estos puntos los manejan los Reglamentos Internos pero no los manuales de operación y procedimiento en el cual contienen formatos, esqueletos y actitudes que debe tomar el servidor público hacia el administrado convergiendo criterios y políticas de los funcionarios superiores, que en muchos de los casos sus interpretaciones distan mucho del espíritu de la ley, cabe hacer notar que en la ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales y su reglamento, en el artículo 3 establece que:

Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación: I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión. II.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general. III.- Los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general.

IV.- Los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. V.- Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación VI.- Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes orden que se publiquen en el periódico oficial, y VII. Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República.

Así como también el artículo 6 de referido ordenamiento que establece en que deberá ser publicado, y que dice: El Diario Oficial de la Federación deberá contener impresos - por lo menos los siguientes datos: a) Llevar el nombre Diario Oficial de la Federación, y la leyenda " Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos ". b) Fecha y número de publicación, y c) Índice de contenido.

Haremos notar que solamente las disposiciones administrativas más importantes y de un interés general exclusivamente son publicadas pero, las demás normas administrativas no tienen tal valor para ser dadas a conocer, varios casos de estos son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 16 que publican acuerdos de delegación de facultades, artículo 19 publicación de manuales de organización general, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solamente manejan el Código Fiscal de la Federación en el artículo 70 la publicación de cantidades aplicables por multas, y el 140 la notificación por edictos, para la Secretaría de -

Gobernación la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, revisiones y adecuaciones al plan y programas, así como los convenios entre la federación y las entidades federativas, establecido en los artículos 30, 31 y 36 de la Ley de Planeación y la Ley de Coordinación Fiscal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 12 señala la publicación de la relación de las entidades que componen la administración pública descentralizada, en la Ley General de Bienes Nacionales indica en sus artículos 5 párrafo segundo, 14 párrafo segundo, 33, 35 fracción II, 64 último párrafo, 76 párrafo primero que hacen referencia a decretos de afectación de un bien por utilidad pública, así como convocatorias, autORIZACIÓN y subasta de la enajenación de inmuebles, y convenios de organismos internacionales; Ley de Expropiación que en su artículo 4, señala la declaratoria de expropiación. Ley Forestal que indica la publicación de declaratorias en el artículo 18 párrafo segundo; La Ley Federal de la Reforma Agraria que señala en los siguientes numerales que: 51 publicación de la resolución presidencial, 219 párrafo segundo referente a la solicitud de dotación, 306 publicación de resoluciones presidenciales de dotación, planos y listas de beneficiarios, 324 acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria, en los casos de accesiones de agua no previstas en los mandamientos de los ejecutivos locales, 329 publicación de la solicitud de creación de nuevos centros de población, 343 publicación de la notificación al comisariado ejidal, de la solicitud de expropiación, 357 publicación de la solicitud de-

la solicitud de reconocimiento o titulación de derechos sobre bienes comunales, 370 párrafo segundo publicación de la demanda en conflictos por límites de bienes comunales, 404 resoluciones, sobre nulidad de fraccionamientos de propiedad -- afectables, 417 declaración de nulidad de contratos y concesiones, 433 resoluciones sobre privación de derechos agrarios; Ley de Vías Generales de Comunicación que indica en -- sus artículos 15 párrafo quinto, publicación de la solicitud de concesión, así como en su párrafo séptimo la publicación de la concesión, 33 fracción II, publicación de edictos para el remate, 55 fracción III, publicación de tarifas; Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que marca en su artículo 8 párrafo cuarto reglas de carácter general para los depósitos bancarios irregulares, 22 párrafo segundo resoluciones de sustitutos de billetes; Ley General de Salud en el artículo 287 fracción II indica que la lista de materia prima para la elaboración de medicamentos que requieren autorización sanitaria para su importación y el artículo 446 en su párrafo segundo señala la publicación de delegación de facultades en materia de recurso de inofundidad; Ley de Fomento -- Agropecuario indica en su artículo 24. el acuerdo de establecimiento y delimitación de temporal; Ley de Terrenos Baldíos y demasías en sus artículos 55 y 68 indica la publicación del aviso de deslinde y las resoluciones en operaciones de deslinde respectivamente; Ley de Servicios Públicos de Energía -- Eléctrica que marca en sus artículos 3 las formas de contratos de prestación de servicios y en el 32 la publicación de -

tarifas; Ley Federal sobre Metrología y normalización que en su artículo 14. indica las listas de los instrumentos para medir y patrones cuya calibración y verificación periódica, serán obligatorias, elaboradas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Ley de Invenciones y Marcas que en materia en los números 56, 125, 156, 195 lo siguientes: declaratoria de que la explotación de ciertas patentes pueda hacerse mediante licencias de unidad pública, declaratoria de interés público del registro y uso obligatorio de marcas en cualquier producto o servicio, publicación de la solicitud de declaración general de protección a una denominación de origen, notificación al titular de derechos que hubiere cambiado de domicilio sin dar aviso a las Secretarías cuando se inicie alguna acción contra éste; Ley Federal de Pesca que señala en su artículo 17 último párrafo la publicación de las disposiciones de la dependencia competente; Ley General de Instituciones de Fianza que engloba en su artículo 6 la publicación a instituciones de fianzas, en su artículo 13 publicación de los miembros de los consejos, artículo 14. márgenes de operación de las instituciones de fianza, artículo 104. resoluciones de revocación, y en su artículo 106 el proyecto de graduación y lista de acreedores; Ley Generales de Instituciones de Seguros que en sus numerales que a continuación se señalan: en el 17 la publicación de concesiones y autorizaciones, en el 66 párrafo tercero aviso del traspaso de la Cartera, en el 74. párrafo segundo la publicación de la revocación de la concesión y el 127 la notificación de acreedores-

en disolución; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito indica en sus artículos 5 párrafo segundo la publicación de las concesiones, en el 8 fracción XII -- indica la difusión de dos o más organizaciones auxiliares de crédito, en el 63 párrafo segundo la publicación de la revocación de la concesión; y por último la Ley Federal de Protección al Consumidor que señala en sus artículos 6 la publicación de resoluciones de carácter general dictadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con fundamento en este artículo y en el 22 indica la publicación de disposiciones legales dictadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que los cargos adicionales y los intereses autorizados no repercutan en el precio de los bienes o servicios.

Como analizado las disposiciones administrativas -- solo se publican con un carácter de conocimiento de un acto administrativo importante que es la culminación de un procedimiento administrativo o la iniciación de trámites administrativos públicos pero nunca los rescayos ni la técnica procesal administrativa correcta por ser tan variante y que continuamente cambia.

### 3.3. COMPARACIONES Y COMENTARIOS DEL SISTEMA MEXICANO Y OTROS ESTADOS.

Dentro del sistema mexicano la facultad reglamentaria contemplada en el artículo 89 fracción I y el 90 que nos habla sobre el referendo ministerial, nos lleva de la mano hacia la amplitud de la administración pública mexicana investida de legalidad y jerarquizado dentro de la pirámide de leyes que la contempla la norma suprema en el Artículo 133. Como se ha comentado la norma suprema debe estar por encima de las interpretaciones, criterios, políticas y disposiciones administrativas que en la práctica diaria de la administración pública se lleva a cabo.

Transcribiremos para hacer una comparación de los tres artículos citados en el párrafo anterior, con las Constituciones de algunos países, iniciaremos con la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo:

#### " ARGENTINA.

Artículo 86.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

1a. Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país.

2a. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

4a. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las sanciona y promulga.

#### BOLIVIA.

Artículo 94.- Son atribuciones del Presidente de la República:

1a- Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expediendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por la ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.

2a- Negociar y concluir Tratados con las naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso.

4a- Concurrir a la formación de las leyes, mediante mensajes especiales.

5a- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

11a- Conmutar la pena de muerte conforme a las Leyes.

12a- Hacer cumplir las sentencias de los tribunales.

13a- Decretar amnistía por delitos políticos, sin perjuicio de las que pueda conceder el Legislativo.

14a- Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos conforme a las leyes.

el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tenga conjuntamente la responsabilidad del Gobierno u que éste se ejerza a nombre de los dos, - La designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se hará de manera tal -- que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equitativamente la composición política del Congreso.

Lo anterior no obsta para que los miembros de las - fuerzas armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la administración pública.

2° Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas - y velar por su exacto cumplimiento.

3° Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la plida ejecución de las leyes.

4° Nombrar y separar libremente los Gobernadores.

5° Nombrar las personas que deben desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores.

En todo caso, el Presidente tienen facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

13. Reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional.

COSTA RICA.

Artículo 139.- Son deberes y atribuciones exclus

vas de quien ejerce la Presidencia de la República:

Artículo 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentos, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

4) En los recessos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual deberá reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Si la Asamblea no confluere la medida por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, se tendrán por restablecidas las garantías.

Si por falta de quórum no pudiere la Asamblea reunirse, lo hará al día siguiente con cualquier número de Diputados. En este caso el decreto del Poder Ejecutivo necesita ser aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de los presentes;

5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto;

6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas;

7) Disponer la recaudación e inversión de las

rentas nacionales de acuerdo con las leyes;

8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas;

9) Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos de su competencia los tribunales de Justicia y los organismos electorales a solicitud de los mismos;

10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados y ratificados por la Asamblea Legislativa, o si fuere el caso por una Asamblea Constituyente, según lo dispuesto en esta Constitución;

11) Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones;

19) Suscribir los contratos administrativos no comprendidos en el inciso 14) del artículo 121 de esta Constitución a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa cuando estipulen exención de impuestos o tasas, o tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado. Exceptúanse los casos regidos por leyes especiales;

20) Cumplir los demás deberes y ejercer las otras atribuciones que le confieren esta Constitución y las leyes.

CUBA.

Artículo 129.- Corresponde al Presidente de la República:

a) Sancionar y promulgar las leyes, ejecutarlas y hacerlas ejecutar; dictar, cuando no lo hubiere el Consejo de Ministros, los reglamentos para la mejor ejecución de las mismas, y expedir los decretos y la órdenes que para este fin y para cuanto incumba al gobierno y administración del Estado, fuere conveniente, sin contravenir, en ningún caso, lo establecido en las Leyes.

b) Recomendar o iniciar la adaptación de las leyes y resoluciones que considere necesarias o útiles.

#### CHILE.

Artículo 72.- Son atribuciones especiales del Presidente:

1a. Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas;

2a. Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;

#### ECUADOR.

Artículo 96.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

2º.- Sancionar y promulgar las leyes y decretos del Congreso, y dictar para su ejecución reglamentos que no los interpreten ni alteren;

3º.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República.

*EL SALVADOR.*

*Artículo 78.- Corresponde al Poder Ejecutivo:*

3°.- *Sanccionar, promulgar y publicar las leyes, y hacerlas ejecutar;*

4°.- *Presentar por conducto de los Ministros, al Poder Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año de gestión administrativa, relación circunstanciada y cuenta documentada de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último Presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal.*

*Si dentro de estos términos no se cumpliere con estas obligaciones, que dará, por el mismo hecho, depuesto el Ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al Presidente de la República inmediatamente, para que nombre al sustituto. Este presentará dentro de los quince días siguientes, la memoria y relación y cuentas correspondientes. Si aún en este caso no se cumpliera con lo preceptuado, quedará depuesto el Presidente de la República;*

12°.- *Celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, y vigilar su cumplimiento;*

15°.- *Decretar su reglamento interior y los que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde;*

18°.- Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes.

#### GUATEMALA.

Artículo 168.- Son funciones del Presidente de la República:

2°.- Cumplir y hacer que se cumplan la Constitución y las leyes de la República.

4°.- Sancionar y promulgar las leyes, ejecutarlas y hacer que se ejecuten; dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.

5°.- Dictar las disposiciones que sean necesarias - en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

7°.- Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria sanción del Ejecutivo, de conformidad con la Constitución.

9°.- Prestar por medio de las dependencias que corresponda y a requerimiento de los tribunales de justicia los auxilios necesarios para el cumplimiento estricto y la ejecución inmediata de sus resoluciones.

10.- Someter anualmente al Congreso, en el mes de marzo, por medio del Ministro de Hacienda, el proyecto de Presupuesto que contenga en detalle los ingresos y egresos

de la Nación.

*HAITI.*

*Artículo 93.- El Presidente de la República nombra y destituye a los Secretarios de Estado así como a los funcionarios y empleados públicos. Esta encargado de velar por la ejecución de los Tratados de la República.*

*Hace sellar las Leyes con el Sello de la República y las promulga en el plazo prescrito por los artículos 78, 79, 80, 81 de la presente Constitución.*

*Esta encargado de hacer ejecutar la Constitución y las Leyes, Actas y Decretos del cuerpo Legislativo y de la Asamblea Nacional.*

*Hace todos los Reglamentos y Bandos necesarios a este efecto, sin poder jamás suspender e interpretar las mismas Leyes, Actas y Decretos, ni dispensarse de ejecutarlos.*

*HONDURAS.*

*Artículo 201.- El Presidente de la República tiene a su cargo la Administración General del país.*

*Son sus atribuciones:*

*12.- Hacer que se recauden las rentas del Estado y reglamentar su inversión, con arreglo a la ley;*

*16.- Dictar todas las medidas y disposiciones que estén a su alcance para promover un amplio desarrollo de la agricultura, como base de la riqueza de la Nación.*

27.- *Celebrar cualquier otra clase de convenios de orden económico y cultural;*

29.- *Organizar, orientar y realizar planes de fomento e integración económica, dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo hondureño.*

30.- *Presentar por medio de los respectivos Secretarios de Estado, dentro de los quince primeros días de la instalación del Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias-un informe o memoria circunstanciada de cada uno de los Ramos de la Administración Pública;*

32.- *Participar en la formación de las leyes presentando proyectos al Congreso Nacional, por medio de los Secretarios de Estado;*

33.- *Sanctionar las leyes que emita el Congreso Nacional, con esta expresión: " Por Tanto Ejecutese ". Usar el veto en los casos que corresponda, y promulgar las disposiciones legislativas que no necesiten sanción del Ejecutivo, con la siguiente expresión: " Por Tanto Publíquese ";*

34.- *Conceder y cancelar carta de naturalización conforme a la ley;*

35.- *Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, expidiendo los reglamentos y órdenes conducentes, sin alterar el espíritu de aquéllas;*

45.- *Las demás que le confiere la Constitución y las leyes.*

**NICARAGUA.**

Artículo 190.- Al Presidente de la República están confiados al gobierno y a la administración del Estado y el mando supremo de todas las fuerzas armadas de la Nación. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden interno y la seguridad exterior de la República.

Artículo 191.- Corresponde al Presidente de la República con relación al Poder Legislativo:

8) Publicar inmediatamente las disposiciones legislativa que no necesiten sanción del Ejecutivo;

9) Emitir leyes en receso del Congreso, en su delegación legislativa;

Artículo 195.- Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

1) Defender la independencia y el honor de la Nación y la integridad de su territorio;

2) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes;

3) Reglamentar las leyes sin transgredir ni desnaturalizarlas; y con esta misma restricción, dictar decretos, resoluciones e instrucciones pertinentes;

8) Celebrar tratados y cuales quisiere otras negociaciones diplomáticas y ratificarlos previa aprobación del Poder Legislativo;

13.- Dirigir, reglamentar e inspeccionar la educación pública, difundir la enseñanza popular y combatir el

analfabetismo;

16) Celebrar contratos con arreglo a la Constitución y las leyes para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas y para fines de interés general;

19) Rehabilitar conforme a la ley a los ciudadanos que estén suspensos en el ejercicio de sus derechos;

22) Dictar el reglamento de sus atribuciones;

25) Promover la inmigración;

26) Conceder licencias y jubilaciones conforme la ley;

27) Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que las leyes le encomienden.

PANAMA.

Artículo 143.- Son atribuciones que puede ejercer por sí solo el Presidente de la República:

2a. Velar por el funcionamiento regular de la administración y por la conservación del orden público;

Artículo 144.- Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, del Consejo e Gabinete o de la Comisión Legislativa Permanente, según el caso:

1a. Sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento;

7) Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que dispongan esta Constitución y la Ley y con

la obligación de dar cuenta de ello a la Asamblea Nacional; -

12. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución;

17) Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu;

#### PARAGUAY.

Artículo 51.- El Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones:

1) Es Jefe supremo del Estado y tiene a su cargo la administración general del país;

2) Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes;

3) Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las sanciona y promulga;

#### PERU.

Artículo 154.- Son atribuciones del Presidente de la República:

9°.- Administrar la Hacienda Nacional;

10°.- Organizar y distribuir la fuerza armada y disponer de ella en servicio de la República.

#### REPUBLICA DOMINICANA.

Artículo 55.- El Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública y el Jefe Supremo de

*todas las fuerzas armadas de la República.*

*Corresponde al Presidente de la República.*

*2.- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario.*

*12.- Reglamentar cuanto convenga al servicio de las Aduanas.*

*24.- Anular por Decreto motivado los atributos establecidos por los Ayuntamientos.*

#### *URUGUAY.*

*Artículo 168.- Al Consejo Nacional de Gobierno, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, corresponden de:*

*1°. La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior;*

*4°. Publicar y circular, sin demora, todas las leyes que, conforme a la Sección VII, se hallen ya en estado de publicar y circular; ejecutarlas, hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución;*

*6°. Poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder Legislativo, y suscribir u oponerse a su promulgación, en la forma prevista en la sección VII;*

*7°. Proponer a las Cámaras proyectos de ley o*

modificar a las anteriormente dictadas.

VENEZUELA.

Artículo 190.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

1°.- Hacer cumplir esta Constitución y las leyes;

7°.- Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional;

8°.- Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por la ley especial;

10°.- Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón;

11°.- Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada;

12°.- Administrar la Hacienda Pública Nacional;

14°.- Decretar créditos adicionales al Presupuesto, -previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada;

15°.- Celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes;

Los actos del Presidente de la República, con excepción de los señalados en los ordenamientos 2° y 3° de este artículo deberá ser referendados para su validez por el -

Ministro o Ministros respectivos.

#### ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Artículo 2º ... podrá exigir la opinión escrita del funcionario principal de cada departamento ejecutivo sobre cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos puestos; tendrá facultad para ordenar suspensión de sentencia y para conceder indultos por delitos contra los Estados Unidos, salvo en casos de acusación por responsabilidad oficial.

#### DINAMARCA.

Artículo 12.- Con las limitaciones que fija esta Ley Constitucional, el Rey tiene la Suprema Autoridad en todos los asuntos del Reino, autoridad que ejercitará por mediación de los Ministros.

Artículo 22.- En Rey ordenará la publicación de la ley y cuidará de su ejecución y cumplimiento.

Artículo 23.- En casos determinados de gran urgencia, y si el Folketing no pudiere reunirse, el Rey tiene facultad para decretar leyes provisionales, las cuales no podrán estar en contraposición con esta Ley Constitucional y siempre deberán ser puestas a la consideración del Folketing, una vez se haya reunido la Cámara, para que las apruebe o rechace.

### *FINLANDIA.*

*Artículo 28.- El presidente tiene derecho, siempre que no se encuentre estatuido algo diferente en esta Constitución o que ese derecho no haya sido otorgado al Consejo de Ministros a dictar decretos sobre las materias anteriormente reglamentadas por vía administrativa así como para la aplicación de las leyes, la administración de las propiedades del Estado, la organización y el funcionamiento de los servicios administrativos y de las Instituciones públicas. Los decretos no pueden contener disposición alguna que implique la modificación de una ley.*

*Los decretos son promulgados y publicados como lo prescribe el artículo 20, 2a. párrafo, respecto a las leyes.*

### *FRANCIA.*

*Artículo 8º.- El Presidente de la República nombra al Primer Ministro. Pone fin a sus funciones al presentar éste la dimisión del Gobierno.*

*A propuesta del Primer ministro, nombra a los otros miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones.*

*Artículo 10.- El Presidente de la República promulga las leyes en los quince días que siguen a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente adoptada.*

*Puede, antes de la expiración de este plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta deliberación no puede ser rehusada.*

*Artículo 11.- El Presidente de la República, a*

propuesta del Gobierno mientras duren las sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el "Journal Officiel", puede someterse a referéndum todo proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos que implique aprobación de un acuerdo de la Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiese sobre el funcionamiento de las Instituciones.

Cuando el referéndum concluye con la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulga en el plazo previsto en el artículo precedente.

Artículo 12.- El Presidente de la República puede previa consulta del Primer ministro y de los presidentes de las Asambleas, decretar la disolución de la Asamblea Nacional.

Artículo 13.- El Presidente de la República firma las disposiciones y los decretos deliberados en Consejo de ministros.

#### ITALIA.

Artículo 87.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y representa la unidad nacional.

Puede enviar mensajes a las Cámaras.

Promulga las leyes y dicta los decretos con fuerza de ley y los reglamentos.

#### NORUEGA.

Artículo 17.- El Rey puede expedir o rechazar Reglamentos concernientes al Comercio, Tarifas, Industria y Policía, no pueden estar, sin embargo, en contra de la Constitución o las leyes expedidas por el Storting (como posteriormente se prescribe en las secciones 77, 78, y 79). Estas estarán en vigor provisionalmente hasta el siguiente Storting.

Artículo 18.- El Rey por regla general, ordenará que sean colectados los impuestos y obligaciones, impuestos por el Storting.

Artículo 19.- El Rey vigilará la administración de los bienes pertenecientes al Estado y sus privilegiados contratas y monopolios, para asegurarse que son administrados en la forma determinada por el Storting para el mayor beneficio de la comunidad.

#### REPUBLICA ESPAÑOLA.

Artículo 76.- Corresponde también al Presidente de la República:

a) Declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz.

b) Conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos.

c) Autorizar con su firma los decretos referendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno pudiendo el Presidente acordar que los proyectos de

decreto se sometan a las Cortes, al creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes.

d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes.

e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional.

Artículo 79.- El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes.

Artículo 80.- Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República.

Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia.

Artículo 83.- El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso dentro del plazo de quince días contados desde aquel en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada.

Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente

procederá a su inmediata promulgación.

Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a una nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas.

#### REPUBLICA POPULAR DE CHINA.

Artículo 40.- El Presidente de la República popular de China, en virtud de las decisiones de la Asamblea popular nacional o de su Comité permanente, promulga las leyes y decretos, nombra o destituye al primer ministro, a los viceprimeros ministros, a los ministros, a los presidentes de las comisiones, al secretario general del Consejo de Asuntos de Estado; nombra o destituye a los vicepresidentes y a los miembros del Consejo de Defensa Nacional; otorga las órdenes, las condecoraciones y las distinciones honoríficas del Estado; concede la amnistía y los indultos, proclama la ley marcial y el estado de guerra, ordena la movilización.

El artículo 92 de la Constitución de 1917 tiene preceptos correspondientes en las constituciones de los países que a continuación se citan:

#### ARGENTINA.

Artículo 87.- Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y referendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros.

#### BOLIVIA.

Artículo 100.- Todos los decretos y disposiciones del Presidente de la República, deben ser firmados por el Ministro del respectivo departamento. No serán obedecidos sin este requisito.

#### BRASIL.

Artículo 91.- Además de las atribuciones que fija la ley, compete a los ministros de Estado.

1.- Referendar los actos firmados por el Presidente de la República.

#### COSTA RICA.

Artículo 146.- Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, quizen para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece, la aprobación del Consejo de Gobierno.

Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República.

*CUBA.*

*Artículo 130.- Todos los decretos del Presidente de la República habrán de ser referendados por el Ministro correspondiente sin cuyo requisito, carecerán de fuerza obligatoria. No será necesario este referendo en los Decretos de nombramiento o separación de los Ministros del Gobierno.*

*CHILE.*

*Artículo 75.- Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del Departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito.*

*ECUADOR.*

*Artículo 113.- Los decretos, acuerdos y resoluciones del Presidente de la República deben ser autorizados por el respectivo Ministro de Estado; de lo contrario, carecerán de valor y no serán obedecidos.*

*Exceptúanse el nombramiento y la remoción de los propios Ministros de Estado, que decretará por sí solo el Presidente de la República. Todo Ministro de Estado es personalmente responsable por los actos del Presidente de la República, que autorice con su firma.*

*EL SALVADOR.*

*Artículo 75.- Los decretos, acuerdos, órdenes y*

providencias del Presidente de la República, deberán ser autorizados y comunicados por los Ministros en sus respectivos Ramos, o por los Sub-Secretarios, en su caso. Sin estos requisitos no tendrán fuerza legal no deberán ser obedecidos.

#### GUATEMALA.

Artículo 174.- Los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, deberán ser referendados por el Ministro o Ministros del Ramo o Ramos respectivos, para tener validez. Los ministros serán solidariamente responsables con el Presidente de la República por las disposiciones que suscriban.

#### HAITI.

Artículo 96.- Todos los actos del Presidente de la República, excepto los decretos que sostienen nombramiento o destitución de los Secretarios de Estado deben ser referendados por los Secretarios de Estado interesados.

#### HONDURAS.

Artículo 203.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y providencias del Presidente de la República, deberán ser autorizados por los Secretarios de Estado en sus respectivos ramos o por los subsecretarios, en su caso; requisito sin el cual no tendrán fuerza legal. Los Secretarios de Estado y los Subsecretarios, serán solidariamente responsables

*BRASIL.*

*Artículo 87.- Compete exclusivamente al Presidente de la República.*

*I- Sancionar, promulgar y hacer publicar las leyes y expedir decretos y reglamentos para su fiel ejecución;*

*II- vetar, en los términos del artículo 70, núm. 1° los proyectos de Ley;*

*III- Nombrar y destituir a los ministros de Estado.*

*COLOMBIA.*

*Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso:*

*1° Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso.*

*3° Presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la administración.*

*Artículo 120.- Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa;*

*1° Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos.*

*Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas.*

*Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y*

con el Presidente de la República por los actos que autorizan. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables de los Ministros presentes a menos que hubieren razonado su voto en contra.

#### NICARAGUA.

Artículo 200.- Los decretos, acuerdos y providencias del Presidente de la República, deben ser referendados por los Ministros de Estado de los respectivos ramos, salvo aquellos acuerdos que se refieren a nombramiento o remoción de sus Ministros o Viceministros de Estado.

#### PANAMA.

Artículo 143.- Son atribuciones que puede ejercer por sí solo el Presidente de la República:

1a Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado;

2a Velar por el funcionamiento regular de la administración y por la conservación del orden público;

3a Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales;

4a Velar por la buena marcha de los establecimientos públicos;

5a Cuidar que la Asamblea Nacional se reúna el día señalado por la Constitución o por el decreto por el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias, y

6a Presentar al principio de cada legislatura,

el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración.

Artículo 145.- Ningún acto del Presidente de la República, salvo los expresados en el artículo 143, tendrá valor ni efecto alguno mientras no sea refrendado por el Ministro de Estado en el ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable.

Las órdenes y disposiciones que un Ministro de Estado expedia dentro de su ramo, expresando que lo hace por instrucciones del Presidente de la República, serán obligatorias y sólo podrán ser invalidadas por el mismo Presidente, siempre que no se salgan del límite de las facultades que le correspondan al Ejecutivo según la Constitución y la Ley.

#### PARAGUAY.

Artículo 59.- El despacho de los negocios de la República estará a cargo de Ministros Secretarios de Estado que refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito éstos carecerán de eficacia. La ley determinará el número y las funciones de los Ministerios los cuales en ningún caso podrán ser menos de cinco.

#### PERU.

Artículo 166.- Los actos del gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos.

URUGUAY.

Artículo 167.- El Presidente representará al Consejo Nacional de Gobierno. Presidirá sus sesiones y firmará las resoluciones y comunicaciones del Consejo con el Ministro o Ministros a que el asunto corresponda y con el Secretario del Consejo, y con este último las de orden interno, requisitos que sin los cuales nadie estará obligado a obedecer. No obstante el Consejo podrá disponer que determinadas resoluciones se establezcan por acta otorgada con los mismos requisitos precedentemente fijados.

Los Consejos Nacionales no podrán individualmente dar órdenes de ningún género.

VENEZUELA.

Artículo 190.- Los actos del Presidente de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 2° y 3° de este artículo, deberán ser referendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos.

DINAMARCA.

Artículo 14.- El Rey nombra y destituye al Primer Ministro y a los demás Ministros. Determina su número y la repartición de los negocios entre ellos. La firma del Rey en decisiones relativas a legislación o gobierno, de vigencia a las mismas cuando esté acompañada de la firma de uno o más Ministros. Todo Ministro firmante será responsable de la decisión tomada.

## ITALIA.

### *Disposiciones transitorias y finales.*

XVIII... *La Constitución deberá ser fielmente observada como ley fundamental de la República por todos los ciudadanos y por los órganos del Estado.*

## NORUEGA.

Artículo 94.- *El primer Storting ordinario, o, caso de que resultare imposible, el segundo, deberá proceder a la publicación de un nuevo Código civil general, así como de un Código penal. Entre tanto las leyes del Estado actualmente en vigor continuarán vigentes mientras no resultaren contrarias a la Constitución o a las disposiciones transitorias que pudiesen proclamarse.*

*La atribución ordinaria actual permanecerá en vigor hasta el próximo Storting.*

## REPUBLICA ESPAÑOLA.

Artículo 21.- *El derecho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos.*

Artículo 65.- *Todos los Convenios internacionales*

*DINAMARCA.*

*Artículo 1.- Esta Ley Constitucional rigen en todas las partes del Reino de Dinamarca.*

*FINLANDIA.*

*Artículo 92.- En todo desempeño de las funciones públicas de ley debe aplicarse estrictamente, so pena de las sanciones previstas por la ley.*

*Si una disposición de un decreto es contraria a una ley fundamental o a otra ley, no deben ser aplicada por el juez ni por ningún otro funcionario.*

*Artículo 95.- La presente Constitución (Forma de Gobierno) es, en todas sus partes, una ley fundamental irrevocable. No puede ser modificada, interpretada auténticamente ni revocada, y no pueden agregársele excepciones más que de acuerdo al procedimiento prescrito para las leyes fundamentales en general.*

*FRANCIA.*

*Artículo 55.- Los tratados o acuerdos regularmente ratificados o aprobados tienen desde su publicación una autoridad superior a la de las leyes, bajo reserva, para cada acuerdo o tratado de su aplicación por la otra parte.*

*Artículo 45.- Serán nulos de pleno derecho toda ley, decreto, reglamento y actos contrarios a la presente Constitución.*

*URUGUAY.*

*Artículo 329.- Decláranse en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las leyes que expida el Poder Legislativo.*

*VENEZUELA.*

*Artículo 117.- La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.*

*ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.*

*Artículo 6°. - Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la primera ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en los códigos de los Estados.*

*NICARAGUA.*

*Artículo 324.- La Constitución es la Ley Suprema de la República. No tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados que se opusieren a ella o alteraren de cualquier modo sus prescripciones.*

*PANAMA.*

*Artículo 253.- Quedan derogadas todas las leyes que sean contrarias a esta Constitución.*

*Todas las leyes, decretos legislativos, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones vigentes al promulgarse esta Constitución, continuarán en vigor en cuanto no se opongan a ella ni a las leyes que en lo futuro se dicten.*

*PARAGUAY.*

*Artículo 4.º.- Esta Constitución, las leyes que en su consecuencia se dicten y los tratados con las naciones extranjeras, son la ley suprema de la Nación.*

*REPUBLICA DOMINICANA.*

*Artículo 193.- La Constitución es la suprema norma jurídica de la República. Por tanto, no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, disposiciones, pactos o tratados públicos que, de cualquier modo estuviesen en contradicción con ella o se aparten de su texto.*

*EL SALVADOR.*

*Artículo 220.- La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público primará sobre el interés privado.*

*HAITI.*

*Artículo 200.- Todos los Códigos de Leyes, todas las Leyes, todos los Decretos - Ley y todos los decretos actualmente en vigor son mantenidos en tanto que no sean a la presente Constitución.*

*HONDURAS.*

*Artículo 343.- Todas las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones que estuviesen en vigor al promulgarse esta Constitución, continuarán observándose en cuanto no se opongan a ella, mientras no fuesen legalmente derogados o modificados.*

### ARGENTINA.

Artículo 31.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que tengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

### BOLIVIA.

Artículo 182.- La autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

Artículo 183.- Quedan abrogadas las leyes y decretos que se opongan a esta Constitución.

### COLOMBIA.

Artículo 215.- En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales.

Los actos que tengan valor legislativo y los otros indicados por la ley serán referendados también por el Presidente del Consejo de Ministros.

#### NORUEGA.

Artículo 31.- Toda decisión tomada por el Rey, para ser válida, necesitará llevar una contrafirma. Las disposiciones respecto al mando militar llevarán la contrafirma de la persona que hubiere presentado el asunto; las demás cuestiones llevarán la contrafirma del Primer Ministro o en su defecto, si éste no estuviere presente, del miembro del Consejo de Estado presente de más alto rango.

#### REPÚBLICA ESPAÑOLA.

Artículo 84.- Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén referendados por un Ministro.

La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal.

Los Ministros que refrenden actos o mandatos del Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse.

El artículo 133 de la Constitución de 1917 tiene preceptos correspondientes en las constituciones de los países que a continuación se citan:

*Artículo 19.- Los actos del Presidente de la República distintos a los previstos en los artículos 8 ( primer párrafo ), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 son referendados por el primer ministro y, en su caso, por los ministros responsables.*

*Artículo 8º.- El Presidente de la República nombra al Primer ministro. Pone fin a sus funciones al presentar éste la dimisión del Gobierno.*

*Artículo 11.- El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno mientras duren las sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el "Journal Officiel", puede someter a referéndum todo proyecto de Ley referente a la organización de los poderes públicos que implique aprobación de un acuerdo de la Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiese sobre el funcionamiento de las Instituciones.*

*Cuando el referéndum concluye con la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulga en el plazo previsto en el artículo precedente.*

#### *ITALIA.*

*Artículo 89.- Ningún acto del Presidente de la República es válido si no va referendado por los ministros proponentes, quienes asumen la responsabilidad de ello.*

### FINLANDIA.

Artículo 20.- La ley, ya sea que ha sido sancionada o que entae en vigencia sin sanción, debe ir firmada por el Presidente y llevar la contrafirma del ministro competente; después será publicada en la Recopilación de las Leyes de Finlandia por el Consejo de Ministros.

Artículo 34.- Las decisiones del Presidente se toman en Consejo después del Informe del ministro bajo cuya competencia se encuentre el asunto.

Las decisiones del Presidente, para ser viables, deben ir formadas por el Presidente y contra firmadas por el ministro que ha firmado del asunto.

Esta disposición no se aplica a los asuntos señalados en los artículos 32 y 47.

Si la decisión del Presidente concierne a todo el Consejo, estará contrafirmada por el relator competente del Consejo.

El modo de informar y la contrafirma de las decisiones del Presidente en lo que se refiere al mando militar y los nombramientos militares están reglamentados por disposiciones especiales.

El que contrafirma la decisión del Presidente lleva la responsabilidad de la regularidad del acta que contiene esa decisión.

### FRANCIA.

ratificados por España e inscrito en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga." ( 66 )

---

( 66 ) CONGRESO DE LA UNION. Los derechos del pueblo mexicano  
no. Tomo VII. Págs. 539 - 569, 623 - 628 y 944. -946.  
Librería de Manuel Porrúa.

#### 4.1. CODIFICACION Y COMPENDIO.

Desde épocas muy remotas, para ser exactos en la civilización de Mesopotamia bajo el reinado de Hamurabi mando a esculpir en una estela de diorita todas las leyes, reglas, -- costumbres y usos comerciales, religiosos, militares, adminis<sup>tr</sup>ativos, civiles, penales y laborales, dandoce un fenómeno - de 282 artículos o proposiciones y un epílogo como es lógico-- también un prólogo religioso jurídico el cual enunciaba senten<sup>ci</sup>as de equidad, en sus 3600 líneas de este texto su lenguaje es muy preciso, pero sus ordenaciones no es totalmente siste<sup>m</sup>ática, tales declaraciones reales formaron al parecer jurisp<sup>r</sup>udencia, este es uno de los grandes textos de la literatura -- jurídica universal, pues es comparable su extraordinaria difu<sup>s</sup>ión al llamado Código Napoleónico. Esta serie de disposicio<sup>ne</sup>s inspiración de los jueces de la época no afectaban las -- obligaciones de las costumbres locales de los países conquista<sup>d</sup>os y fue de una gran influencia en todo el Medio Oriente.

En la actualidad en el avance preponderantemente de la historia y hermenéutica jurídica, excepto por los Estados-- que sus leyes se basan en la costumbre ( Common Law ) tras -- ciende el principio de unión de normas aisladas. El vocablo-- Código tiene su raíz latina en la palabra " codex " traduci<sup>d</sup>da como un cuerpo de leyes, decretos, reglas jurídicas dis --

## C A P I T U L O

### IV

RELACIONES DE OBLIGATORIEDAD Y COERCIBILIDAD  
DE LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, DECRETOS, CIR-  
CULARES Y NORMAS ADMINISTRATIVAS.

4.1. CODIFICACION Y COMPENDIO.

4.2. FUENTES DE CONTINUIDAD Y EXTINCION.

4.3. CONOCIMIENTO, AFECTACION E IMPOSICION Y-  
SU RELACION CON EL GOBERNANTE Y GOBERNADO.

puestas sistemáticamente a través de un método. Sus bases de la codificación se encuentran en la historia jurídica, en el derecho vigente, comparado y proyectos a través de su sistema metodico científico legislativo al cual se elabora en procedimientos legales, costumbres y usos.

En la antigüedad predominaba una tendencia a codificar todo sin un método o sistema, simplemente se recopilaba, - se puede observar tres etapas de Codificación en la historia del derecho:

I.- El sistema de las costumbre jurídicas, se daba - cuando las normas eran creadas bajo el dominio de una clase o casta privilegiada en un pueblo determinado.

II.- El sistema de recopilación o abyecto. Es el primer intento de recopilar en leyes aisladas para agruparlas de acuerdo con un orden cronológico de creación o por materia e instituciones.

III.- El sistema de codificación y es el que se promueve a través de un método y sistema científico legislativo con el objeto de producir en un solo cuerpo legal todas las normas de un derecho positivo vigente de una determinada rama y reducir la unidad orgánica de algún poder del Estado.

Esto hace que en comparación con el sistema de recopilación o abyecto el sistema de codificación sea mejor por - que busca un método científico para sistematizar las normas - en un sentido de unidad y concreción de las Instituciones ad-

ministrativas.

En nuestro país que es de tradición romano-canónica por antonomasia se recuerda la recopilación del *Corpus Iuris Civilis* realizada por Triboniano por encargo del Emperador -- Justiniano, esta legislación que concentro las Constituciones de los emperadores romanos como la de Adriano, y los Códigos-Hermogeniano, Gregoriano y Teodociano. Esta legislación recopilaba leyes, reglamentos y principios dispuestos de manera cronológica y con alguna ordenación en materia de derecho con ciertas características, como: La de tener un carácter general en un sentido amplio para todas las ramas del derecho, cosa que en la actualidad es todo lo contrario, por que se especializa de acuerdo con la unidad del poder del Estado en cada una de las ramas jurídicas del derecho, otra característica -- era que no estaba ordenada y sistematizada cosa que el sistema de codificación moderno perfecciona en la actualidad, la última característica es que en las recopilaciones no se observan principios de interpretación o aplicación de la vigencia de sus preceptos. En nuestro derecho Mexicano se tiene -- que remontar como un antecedente novo-hispano al Derecho Español en el que sobresalen las siete partidas de Alfonso el Sabio, las Leyes de Indias, el Fuero Juzgo, Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Real, Leyes del Estilo, el Ordenamiento de Alcalá, el Ordenamiento Real, las Leyes de Toro, la Recopilación, las Ordenanzas de Bilbao y el Código de Comercio, son -- estas leyes y códigos las que rigieron hasta 1810.

cias en las cuales se encarguen de recopilar las leyes o disposiciones administrativas locales, aplicables y vigentes, -- sin embargo un ejemplo de que sí se puede recopilar y codificar son los Estados de Chihuahua, de México, Jalisco y Tamaulipas, que han publicado Códigos Administrativos, el más completo es el del Estado de Chihuahua, el cual consta de 14 partes; la primera parte o libro único se refiere a la estructura, relaciones y funciones del Poder Ejecutivo teniendo dos aspectos, uno la responsabilidad administrativa y la otra los derechos y obligaciones de los empleados públicos; la segunda parte contiene un solo capítulo que se refiere al Ministerio Público; la tercera parte se refiere al registro civil y las disposiciones generales, así como el Registro Público de la propiedad, su función, organización interna y procedimientos administrativos que lleva a cabo, dentro de esta tercera parte encontramos un título único referido al Notariado, se encuentra también Legislación de los partidos políticos y procesos electorales y sus organismos; en el libro quinto se -- abre un parentesis muy importante en cuanto a la policía del Estado, organización, funcionamiento y conceptos de carácter administrativo, y así sucesivamente, si los Estados han podido llevar a cabo esta codificación sería muy interesante que en materia federal se llevara a la práctica, aunque recordemos que también existen las Gacetas Oficiales de los Estados, así como los convenios de coordinación celebrados entre los -- Estados.

aliciones jurídicas y nos encontramos ante la incógnita de saber cuáles ordenamientos están vigentes y cuáles no, esta situación ha sido generada por la práctica de derogación, que con frecuencia alarmante, se usa desde hace muchos años, de que en las leyes y reglamentos textualmente en los artículos transitorios se dice: " Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ".

Esta situación genera un alto margen de incertidumbre, además de inseguridad jurídica, puesto que la oposición de las disposiciones no siempre son del todo claras.

Por otro lado, es necesario evitar la práctica indebida de derogar todo aquello que se oponga, precisado en cada caso, todas las disposiciones que a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, perderán su vigencia, quedando en su caso, abrogada o derogada ". ( 67 ).

En México aproximadamente desde 1917 existen 1325 - leyes, lo cual ocasiona una inseguridad en los habitantes por la proliferación administrativa, en materia federal lo que -- mas se aproxima a una codificación parcial es la Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial del 18 de Enero de -- 1987, así como el Reglamento que en su artículo 3º transitorio aboga una cantidad muy importante de reglamentos, en materia de salud, en las entidades federativas no hay dependen-

---

( 67 ) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Pág. 62. Editorial Porrúa. Edición Primera.

toslo vez en La Biblioteca General del Congreso de La Unión - del Palacio de San Lázaro, por otro lado en el Poder Ejecutivo, La Suprema Corte de Justicia de La Nación en su artículo-12 fracción XIV de La Ley Orgánica del Poder Judicial de La - Federación faculta al alto Tribunal para expedir reglamentos- internos de los departamentos de estadística, taquígrafía, -- actuaría, oficialía de partes y compilación de leyes. En este departamento el Reglamento General de La Suprema Corte de Jus- ticia que data del año de 1923 establece en su artículo 59 la existencia de un departamento de compilación.

▪ Esta actividad material del Gobierno Federal, no se ha hecho por una dependencia administrativa en particular, sino que ha estado dispersa.

No obstante esto, pensamos que quién debe realizar esta función debería ser un órgano dependiente del Poder Le- gislativo, en el que determine cuáles son las disposiciones - vigentes y pueda resolver cuáles son las que quedan tácita o- expresamente derogadas. Además de que las resoluciones que dictara dicho órgano, deberían tener carácter obligatorio y general, para que de este modo se recupere la certeza jur- dica perdida con la derogación tácita.

Es por ello que es importante se realice un esfuer- zo de compilación, tratando de agrupar aquellas leyes que se encuentren en vigor, esta tarea sería sumamente difícil, ya que en la época moderna se dan continuos cambios en los ordenamientos jurídicos y se incrementa el número de diapo-

un departamento que compilará, codificará o compendiará todas las disposiciones administrativas, esto con el objeto de un buen manejo y un adecuado desdoblamiento de la información y no se estancará en algún departamento o dependencia pues trae como consecuencia muchas anomalías y retrasos administrativos.

Por otra parte tenemos que existe por parte de las Dependencias de Gobierno esta labor en el cual inicialmente en los años de 1936 a 1939 realizaba tal actividad el Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda, después en 1977 la Coordinación General de Estudios Administrativos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia creada en 1983 la cual realizó una obra titulada Marco Legislativo para el cambio el cual consta de XXII tomos conteniendo de manera clara, sistemática y ordenada de las iniciativas enviadas por el poder Ejecutivo al Congreso en cada uno de sus procedimientos tanto administrativos, como legislativos, hasta su culminación en la publicación de las disposiciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación, este punto es por parte del órgano Ejecutivo, pero comentaremos que el órgano legislativo hace un esfuerzo de compilación en Septiembre de 1983, en el cual a través de sistema de computo compila todas las leyes desde 1917 hasta nuestros días con cada una de sus procesos como son: Diario de Debates, Informes de las Comisiones, Proyectos, anteproyectos, comparaciones de derechos de otras naciones y estados de la República, es muy satisfac-

te y es el Gobierno de Santa Anna, en un decreto número 2279- del 8 de Febrero de 1842 en el cual el Gobierno establece la Reglamentación para las Impresiones sueltas de decretos y resoluciones del Gobierno.

El Ministerio de Hacienda por medio de la circular- 3503 del 1º de Enero de 1851 bajo un cetero ordeno a sus -- unidades administrativas que se pusieran en un libro todas -- las leyes, circulares y ordenes y comunicaciones, aún que esta circular ya fue suspendida hace mucho tiempo, en la práctica se lleva a cabo a través de minutas o minutarlos sobre ca textos, políticas y otras disposiciones de carácter administrativo, en la actualidad es un aspecto importante la compila ción de las disposiciones administrativas en nuestro país a -- efecto de agilizar los servicios legales de la administración pública en los niveles federales, estatales y municipales, -- aunque no existe una disposición legal que encargue ese servi cio de compilación solamente existe la colección del Diario - Oficial de la Federación que se puede consultar en la hemeroteca del Archivo General de la Nación, en un estricto sentido no podemos decir que el Diario Oficial se este codificando o se hable de codificación por que pueden estar en vigor o pueden estar derogadas o abrogadas las disposiciones de orden fe deral que se publiquen en materia administrativa, aunque es -- una obra de romanos la compilación y codificación del derecho administrativo es muy importante señalar que por el fenómeno de proliferación legislativa administrativa, debiera existir

tonidades de la República. De Mariano Gallana Rivera tenemos la nueva colección de Leyes y decretos Mexicanos, de Juan Rodríguez de San Miguel, edito en México en 1850 un libro en materia Procesal Civil y Mercantil que se llamó *Curtia Philippi-ca Mexicana*, otra vez editorial Galván creó IV tomos en 1850 que se llamó *Nuevo Febrero Mexicano*, para poder realizar estas licencias o editar tenían que pedir permiso como en el caso de Mariano Galván en que se le otorgaba en una circular número 627 a imprimir una colección de decretos de la junta gubernativa y Congreso de la Unión hasta 1828, existe otra circular número 1298 del 23 de Noviembre de 1833 en el que se le otorga al C. Juan Ojeda se le otorga permiso para imprimir leyes y decretos dados por la legislatura de 1831 y 1832, en esta época moderna hay un índice conocido con el nombre de -- 20 Años de Legislación Mexicana de 1931 a 1950 de Pedro Suñaga Luján y que consta de XV tomos y varios suplementos en los años posteriores, y por último hay un índice que se conoce como el índice Brito, que cita leyes de 1872 y que esta razonado el índice, no esta completo pero es de una gran utilidad.

También el Gobierno ha hecho un gran esfuerzo de -- ordenar su legislación administrativa, al respecto tenemos como antecedente la circular 1874 del 13 de Junio de 1837, en el cual el ministerio del Interior ordenaba que se remitiera a los empleados públicos el conocimiento y comunicación de leyes y decretos para prevenirles que serán ellos que formen colecciones para el uso de las oficinas, existe otro anteceden-

*En el México independiente el esfuerzo compilador - fue tanto como los particulares como el de las oficinas gubernamentales, en las particulares tenemos.*

*La colección completa de las disposiciones legislativas realizadas por Manuel Dublán y José María Lozano, edición oficial que consta de XXXVI tomos un un periodo que comprende del 4 de Junio de 1817 al 30 de Diciembre de 1902; en grado de importancia le sigue la colección legislativa completa de la República Mexicana con todas las disposiciones expedidas para la Federación, Distrito Federal y territorios, única edición oficial que comprende de XVIII tomos en un periodo del 3 de Enero de 1899 hasta el 30 de Diciembre de 1910; existen otras colecciones de gran utilidad y que complementan a estas como la de Ventura Belaña Eusebio, Recopilación Sumaria de todos los Autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España, que constan de II tomos y fue -- realizada en 1787; en otras materias encontramos recopilaciones por otras imprentas como la de Galván Ribera en su Libro Febrero Mexicano que consta de VII tomos y es en materia penal; otro particular fue la de Don Juan Sala con su Libro -- Ilustración del Derecho Real de España que constan de IV tomos realizada por la imprenta Galván en el año de 1833 y que -- modifico el tomo I en el año de 1824 en materia de derecho -- civil; existe otra colección de José Arillaga de Bacillo con su nueva colección de leyes, decretos, bandos, reglamentos, -- circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras au-*

*La Codificación en México debe y obedece a los cambios modernos en que vivimos y que por causas de carácter administrativo, ideológico y a veces político tiende a cubrir necesidades de unificación de criterios y conceptos jurídico-administrativos, por que existe una multiplicidad legislativa administrativa y de disposiciones varias, aunque ahora la codificación entabla polémicas encontradas, las mas antiguas es la de los Doctrinarios Thibaut y Savigne, sobre el por que de codificar al derecho administrativo o no dependiendo el momento histórico que se viva. Pero como premisa debe darse por hecho que los cuerpos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, lo que persiguen es una mayor perfección de la técnica interna - mejorando en coordinación con sus Instituciones y principios generales. Existe: "... en el aspecto extra-judicial lo que se mira es la concreción de esos principios legislativos, inspirados en las condiciones sociales y en los movimientos de reformas, sociales, económicas y políticas. Indudablemente, en la democracia contemporánea, el problema legislativo es la mayor extensión de los principios que han de fundamentar toda la estructura de un Código, como expresión de una rama especial del Derecho positivo. .... Por eso, actualmente se habla de función y finalidad de la codificación, pero esto debe entenderse, en el contexto de las ideas básicas de la democracia política, mientras ésta sea la forma aceptada por la cultura general de cada país. En este sentido, también, deben entenderse las ventajas que se acostumbra a exponer, respecto a la codificación, sobre cualquier otro sistema legisla*

tivo. Existe también otro problema técnico, respecto a la -- codificación parcial de las diferentes ramas del Derecho. Es indiscutible en materia civil, comercial y penal, pero se discute en la rama administrativa la conveniencia de su codificación, alegándose, verbigracia, la multiplicidad de las disposiciones; la naturaleza especial de las normas y de los actos administrativos y los principios de interés público distinto a los intereses que juegan en modo primordial en las -- otras ramas " ( 68 ).

En materia administrativa se resaltan tres opiniones en cuanto a la codificación del derecho administrativo:

- 1.- El Derecho Administrativo se debe y puede codificarse.
- 2.- Es que el Derecho administrativo se puede modificar solamente una parte.
- 3.- Que el Derecho administrativo no debe o no puede codificarse, por que no ha alcanzado un grado de madurez necesario para ello, o por que su naturaleza no se lo permite existiendo inconvenientes para hacerlo.

En la primera opinión encontramos argumentos en donde se desprende que las disposiciones administrativas, procedimientos, reglas, métodos pueden ordenarse de manera sistemá

( 68 ) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo III (Clau - Cons ).  
Págs. 109 - 110. Editorial Bibliografica Argentina. -  
Edición Décimo Tercera.

tica, lográndose metódizar su práctica con el fin de unificar su organización administrativa en un principio de legalidad - en virtud, de que el uso y la práctica de muchos actos administrativos avalados por la norma suprema y la secundarias regulan una fijez de la naturaleza del Derecho administrativo, debemos pensar que al igual que el Derecho común ( civil o -- comercial ) esta basado en normas secundarias. Existen ventajas inmediatas como son: Generalidades, certeza, técnica y - una relativa estabilidad que le daría a los administrados seguridad de no estar al arbitrio de las autoridades públicas - por que en la actualidad es ductible y maleable el Derecho administrativo Mexicano en manos de los empleados públicos al - aplicar criterios de interpretación, y una facultad discrecional. Estando por completo fuera de los actos administrativos viciados de una u otra manera con el poder discrecional, la - imprudencia administrativa por causas de competencia, una necesidad de hacer ágiles pronunciamientos administrativos -- prescritos en la ley, recordando que el Derecho administrativo es dinámico, o bien, frenar un poco la corrupción por medio de una codificación administrativa.

El Derecho administrativo refleja su dinamismo en - las disposiciones administrativas al ser colateral los efectos de la gestión y aplicación de la rama en las disposiciones que deban tomarse en cuenta. Los cambios y modificaciones que regulan la disciplina en una materia determinada se - ala mas práctico en su aplicación en las relaciones triparti-

tas del Estado con los empleados y estos con los administrados, que por causas externas de políticas, cambios económicos sociales, etc., es variable en la actualidad. Este elemento que es característico en el Derecho Público administrativo no puede escusarse para que no pueda codificarse. Las disposiciones comunes, durables y que tienen cierta estabilidad de observancia deben ser el paso inicial para esta codificación de las disposiciones administrativas.

Los pocos doctrinarios mexicanos que han visto este punto, como el Maestro Serra Rojas, Acosta Romero, Nava Negrete y María del Refugio Nava González, coinciden en la necesidad de codificar el maxemoto legislativo administrativo que existe en el ámbito federal. Pero también se han dado cuenta que poco se ha hecho al respecto en los tiempos en que se vive en la era de las computadoras, es ya una necesidad apremiante la historia nos ha demostrado "... a pesar de que el proceso codificador obedecía a diversos factores condicionantes en cada materia... .. Parece adecuado ofrecer al lector no especializado en alguna rama concreta del derecho común -- cómo se fue desarrollando en cuanto proceso general, amén de que el especialista se encargue de averiguar la dinámica propia de cada una de las áreas. Otra advertencia es necesaria antes de entrar en materia. En virtud de que el fenómeno de la codificación en México es mucho más conocido en la etapa de su consolidación que en la de su génesis, este apartado -- será más amplio que su correspondiente en la etapa siguiente.

La razón es clara, la literatura jurídica sobre la codificación propiamente dicha, es más amplia; en cambio pocos autores se han dedicado al análisis de los primeros decenios del movimiento codificador. Así pues, en este apartado se irán exponiendo en forma cronológica datos sobre comisiones, opiniones de juristas, de funcionarios, etcétera " ( 69 ).

Rafael Bielsa afirma que la codificación en el Derecho administrativo es necesaria, aceptando la movilidad del mismo por causa de: "... Las dos esferas de la actividad -- del Poder Ejecutivo: La política y la administrativa. Esto es que debe señalarse los límites de acción de una y otra, -- pues que por su naturaleza y tendencia, ellas son distintas. Precisamente de esa confusión nace la sinonimia: Poder Ejecutivo, Poder Administrativo, Poder Político...

Mientras que en lo político predomina el elemento circunstancial y movédizo, en lo administrativo, es el elemento mas o menos fijo, estable y técnico. Y adviértase cuanto daño ha causado y causa, por ejemplo, entre nosotros, esta lamentable confusión entre lo político y lo administrativo, no es necesario afirmar que en ello reside el mal, el desorden la arbitrariedad, que ello es la causa de la inestabilidad de los empleados públicos, es decir, de la no regularización de la carrera administrativa y que esta confusión es también cau

sa del uso abusivo de la facultad reglamentaria que ejerce - el Poder Ejecutivo y otros órganos administrativos, lo que -- ocurre, con el desconocimiento y confusión de atribuciones -- respecto del ejercicio del poder de policía, etc., del que de rivan los grandes inconvenientes y aún arbitrariedades que la aplicación de tal poder origina en la práctica " ( 70 ).

En lo personal estoy en favor de la codificación -- como un elemento de estabilidad jurídica del Derecho administrativo, y no político, como se ha manejado ahora, ya que de gradadamente estas políticas administrativas varían de sexenio en sexenio, estando superado un derecho público a los caprichos y circunstancias del Gobierno que se encuentre en ese momento, con esto quiero decir que el Derecho público se asienta en una base que no es móvil como es la norma suprema y como los funcionarios al más alto nivel con su doble fun ción de políticos y públicos, hacen y deshacen, por medio de facultades discrecionales que abarcan intereses e intenciones de carácter particular o grupal, y no social o público. Es necesario observar que las disposiciones administrativas se han hecho con intenciones no propias de una buena administración, por los defectos que contienen en: 1.- La exagerada -- cantidad de disposiciones administrativas y 2.- No completa ni alcanza sus metas por que en la creación de tales disposicio-

---

( 70 ) BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo y Ciencia de - la Administración. Tomo I. Págs. 37 - 38. Editorial - J. Lajovane y Cia. Edición Segunda.

nes, no crean una técnica legislativa además de que en el proceso de su formación, 3.- Son hechas y realizadas con vocablos muy especializados y difíciles de entender, no apegándose a la realidad social, sino a una necesidad política, en cambio si se logran codificar o por lo menos conjuntar en un compendio las disposiciones administrativas traían un beneficio común tanto a los administrados como a la administración, ya se han hecho intentos parciales, como es el caso en materia de salud, pero no en materias que son de suma importancia como lo es, la agraria, fiscal, financiera y comercial, aunque existe una solución a través de una depuración exhaustiva de tales ramas en lo referente a las disposiciones administrativas se debe tomar en cuenta un procedimiento técnico legislativo, para que estas normas adquirieran con ello un sentido jurídico y de legalidad, con un resultado de garantía y protección hacia el administrado, disminuyendo los intereses creados que pudiera haber, aunque es interesante hacer en capite se deba hacer una separación de las decisiones administrativas de las decisiones políticas, esta depuración dejará huecos en las normas jurídicas administrativas que se abrojen o derogen, pero debiera suplirse actualizando procedimientos y preceptos administrativos comunes, con la finalidad de contrarrestar la movilidad del derecho. Una planeación legislativa duradera en materia administrativa traerá beneficios a la organización administrativa pública coligando las responsabilidades de los empleados públicos así como la jurisdicción --

contenciosa administrativa, dicho sea de paso, las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado tienen un criterio diferente en cada una de ellas, variando por completo, y no existiendo una uniformidad en el proceso creando un desconcierto en los litigantes.

Todo esto debe suponer una educación ética en la creación de las disposiciones administrativas y en las relaciones del administrado con el Gobierno aunque en la vida social y actual de México, se ha creado una cultura de influjentismo, tráfico de influencias, corrupción. En este punto la corrupción se base en un juego político administrativo, algunos autores manejan una tesis denominada " Tesis de la Corrupción " como una legitimación social, de la corrupción administrativa. Entendida como un enriquecimiento inexplicable , tanto por quienes dan, como por quienes reciben, la corrupción como un medio de control entre el poder político y el económico lo que según esta tesis sostiene es que favorece a una estabilidad del sistema y a la movilidad pacífica de su élite política, cosa que en la actualidad tal tesis parece desmoronarse, por que "... han cambiado en su contenido, aunque no en su eficacia, pues el no respetar las reglas del juego político impuestas, puede producir consecuencias que afecten al individuo y al grupo en sus intereses particulares - desplazamiento del puesto, la deshonor pública y la prisión por delitos del orden común- y, en caso de que el rompimiento de las reglas del juego sea tendiente al cambio del sistema,-

en las últimas décadas esta postura ha sido excepcional y poco importante a nivel nacional como sucede con las acciones aisladas de los guerrilleros que afectarán no sólo los intereses materiales del individuo o del grupo, sino que pueden llegar a los casos extremos de la represión política \* ( 71 ).

Por otro lado no pocos estudiosos del Derecho administrativo sustentan que el derecho no se puede codificar, ni se debe codificar, en razón de que concentrarlo y sustentarlo en códigos mas o menos cerrados es imposible en virtud de su movilidad.

Los principales argumentos en que se apoya esta tesis son: 1.- La movilidad de las disposiciones administrativas es una de sus características peculiares por circunstancias de cambios sucesivos en razón de los órdenes sociales, políticos y económicos que afectan de manera crítica el orden jurídico, posiblemente el derecho administrativo es una de -- las ramas del derecho mas especializadas que existe y por tal singular importancia no deja duda de la singularidad de la actividad del Estado no con esto se puede decir que a pesar el criterio de codificación por que esta actividad administrativa aumenta incesantemente.

---

( 71 ) MOLINA PINEIRO, LUIS J. Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano. Pág. 187. Editado por La Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edición Primera.

La rama de Derecho público se encierra en formulas y procedimientos técnicos muy estrechos, que solamente en ta límites de cierto grado de interés de los administrados tienen el conocimiento debido, esto no puede ser por que se está en ante un solo grupo de administrados con intereses monopolicos y que como secretos de Estado se encuentran en disposiciones administrativas difíciles de localizar e interpretar; 2.- Y finalmente creen estos doctrinarios que el Derecho administrativo no es una necesidad sentida por que no hay recopilación de ellos, tal vez éste último argumento no es válido por que la realidad actual es otra.

Existe una opinión ecléctica y se da cuando estas opciones encontradas concilian la tendencia al definirse que sino es posible codificarse en su totalidad si es factible y conveniente fijar preceptos elementales que fundamenten la ma teria de la administración pública utilizando metodos y sistemas de recopilación.

#### 4.2. FUENTES DE CONTINUIDAD Y EXTINCIÓN.

Las disposiciones administrativas de los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y normas administrativas, se extienden por necesidades de la organización interna que regula programas, planes y estrategias de Gobierno que se dan cada seis años existiendo una renovación periódica de procedimientos y formulas que contienen tales disposiciones, esto -- obliga a que no haya una seguridad por parte del administrado por que se puede comportar de una manera y al cabo de los dos o tres meses su comportamiento será diferente, esta renovación periódica hace que no exista una continuidad de disposiciones administrativas, ni tampoco una planeación operativa a largo plazo, pues los contextos varían en cuanto a las practicas para reglamentarias y administrativas, una de las características que debiera tener las disposiciones administrativas sería su fácil manejo e interpretación, en los procedimientos, en las disposiciones administrativas que también debería existir, sería que estuviera fuera de todo tecnicismo -- por que las disposiciones administrativas para reglamentarias son las disposiciones administrativas que mas directamente -- afectan a los administrados y que tienen una consecuencia jurídica inmediata, estos efectos marcados en la proliferación en las disposiciones de carácter administrativo, refleja una-



caótico, se debiera cuidar con mayor celo la facultad reglamentaria y utilizar con prudencia la facultad discrecional, ya que estas facultades son uno de los estimulantes que hace que se rompa con la continuidad de las disposiciones administrativas, si la función administrativa pública pudiese en su campo de acción utilizar lo menos posible tales disposiciones administrativas y aplicar mas en concreto las normas secundarias y la norma Suprema se estaria dando un gran paso hacia el fin de tales prácticas, la naturaleza jurídica de las disposiciones parareglamentarias se sustentan en bases débiles de reglamentos internos, o por decisiones de altos funcionarios y que en muchas ocasiones contravienen a la misma norma Suprema, este orden de ideas no puede equipararse a supuestos jurídicos establecidos y que a través de un procedimiento legislativo ha sido estudiado.

El hablar también de una continuidad implica que si las disposiciones administrativas en su momento son vigentes, aplicandose en la práctica administrativa de manera diaria y continua, también estas disposiciones pueden ser superadas -- por otras mucho mejores en aplicabilidad y agilidad en la realización de los trámites, comentaremos que en la actualidad -- los sistemas de computo y las redes de comunicación son muy -- apilias y modernas. Se aunan para poder llevar a cabo una continuidad en los programas de Gobierno y en las disposiciones administrativas. Hablar de una extinción de las disposiciones administrativas se refiere al desuso de las mismas, --

caótico, se debiera cuidar con mayor celo la facultad reglamentaria y utilizar con prudencia la facultad discrecional, - ya que estas facultades son uno de los estimulantes que hace que se rompa con la continuidad de las disposiciones administrativas, si la función administrativa pública pudiese en su campo de acción utilizar lo menos posible tales disposiciones administrativas y aplicar mas en concreto las normas secundarias y la norma Suprema se estaria dando un gran paso hacia - el fin de tales prácticas, la naturaleza jurídica de las disposiciones parareglamentarias se sustentan en bases débiles - de reglamentos internos, o por decisiones de altos funcionarios y que en muchas ocasiones contravienen a la misma norma Suprema, este orden de ideas no puede equipararse a supuestos jurídicos establecidos y que a través de un procedimiento legislativo ha sido estudiado.

El hablar también de una continuidad implica que si las disposiciones administrativas en su momento son vigentes, aplicandose en la práctica administrativa de manera diaria y continua, también estas disposiciones pueden ser superadas -- por otras mucho mejores en aplicabilidad y agilidad en la realización de los trámites, comentaremos que en la actualidad - los sistemas de computo y las redes de comunicación son muy - apilias y modernas. Se aunan para poder llevar a cabo una con tinuidad en los programas de Gobierno y en las disposiciones administrativas. Hablar de una extinción de las disposicio- ciones administrativas se refiere al desuso de las mismas, ..



do las primeras como aquellas del orden jurídico solamente, -  
y las segundas del orden social " ( 72 ).

La continuidad en las disposiciones administrativas  
marca un medio de control en los programas y la planeación --  
administrativa.

#### 4.3. CONOCIMIENTO, AFECTACION E IMPOSICION Y SU RELACION CON EL GOBERNANTE Y EL GOBERNADO.

La vinculación entre el administrado y el Estado guardan necesidades individuales y generales, por un lado el Estado tiene la finalidad de prestar servicios públicos con el objeto de alcanzar un bien común, y los individuos a su vez contribuyen con el Estado para que por medio de él puedan recibir tales servicios, esta reciprocidad tiene su base en la norma Suprema y que a través del órgano ejecutivo alcanza de manera directa al gobernante, que aplica las disposiciones administrativas regulando la actividad privada de estos, fomentando, limitando y vigilando dicha actividad, respecto a estos medios adecuados de atribuciones el Estado se inviste de Imperium para poder aplicar su fuerza coactiva en la realización de sus actos y para esto se vale, al reglamentar la actividad de los particulares y de su propia organización y actividad a fin de coordinarse manteniendo un orden jurídico.

Visto desde este punto de vista la administración pública tiene en lo referente a las disposiciones administrativas tres aspectos: 1.- El conocimiento, 2.- Afectación y 3.- La imposición, estos elementos que tienen las disposiciones antes mencionadas se tienen que reunir en un marco jurídico

co. 1.- El conocimiento, hablas de este implica un conocimiento interno y externo por el Estado y por los administrados, el conocimiento del Estado interno es, que los empleados públicos conozcan a fondo la norma Suprema y la norma secundaria en que se sustentan sus actos, esto es, tanto el empleado público debe tener técnica administrativa, como una técnica jurídica de interpretación, por que en ocasiones los empleados públicos piensan que por su investidura y facultades que se les otorga interpreta erronemente, o crea disposiciones -- con malformaciones de legalidad implicando que los actos administrativos que se lleguen a realizar estén viciados, la -- capacitación y un personal especializado en las áreas de trabajo administrativo sea una adecuada solución, así como una -- codificación adecuada, hablando de un conocimiento externo -- por parte del Estado es que éste haga público procedimientos, trámites, formulas administrativas, hemos comentado en el capítulo anterior en lo que se refiere a la publicación de leyes y que en la Ley del Diario Oficial de la Federación contempla que ciertas disposiciones administrativas de un carácter general como son decretos, reglamentos, acuerdos, convenios, ordenes presidenciales y circulares se tienen que publicar en este instrumento a efecto de que tenga una doble finalidad que es la del conocimiento aplicable a los particulares y la de darle una solemnidad, si se puede decir así, pero --- realmente el conocimiento estaba en el desdoblamiento de la información interna de la administración pública, de los departamentos, por que muchas veces se retiene información de -

las oficinas centrales o bien criterios o políticas que apliquen al momento dictaminar o dar una resolución, haciendo que en la actualidad se convierta en todo un maratón de paciencia del administrado, el conocimiento también implica un desdoblamiento de la información lateral y colateralmente, así como razonamientos basados en la lógica jurídica, el conocimiento por parte del administrado de manera externa se puede llevar a través de medios de comunicación, o bien que personas especializadas en un campo determinado puedan manejar tales disposiciones, el hecho es que se les permita en acceso a la información que pueda dar agilidad a los trámites y no trabas y problemas. Con la finalidad de la reciprocidad que haya sea menos pesada, pero tal norma de disposiciones administrativas debe estar supeditada a la jerarquía de leyes que marca el 133 Constitucional y a la competencia de su emisión que marca el 89 fracción I.

El otro punto es: 2.- La afectación, y en este solamente existe una relación unilateral por parte del Estado por que va a modificar el espacio de los particulares a través de actos que cambian su esfera jurídica, creando, modificando, extinguiendo, realizando o dejando de realizar tales o cuales actos que por consecuencia al particular le produce molestia, tal molestia debe estar sustentada no en disposiciones administrativas para reglamentarlas, sino en la norma Suprema que obliga a todos, el administrado al verse afectado en intereses particulares debe estar concientizado por la ad-

ministración, no con esto queremos decir que se deje en un estado de indefensión al particular, sino cuando estos actos -- van dirigidos a los administrativos: "... puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que, por lo general, -- son de naturaleza personal e impersonal e intransmisible; por ejemplo, los derivados del nombramiento de un empleado público, los derivados de un acto de exención de impuestos, de las concesiones en algunos casos, pues otros derechos, aún cuando son personales, pueden ser transmisibles, por ejemplo, los -- que reconocen patentes y marcas y derechos de autor (en estos últimos sólo son transmisibles los derechos patrimoniales, no así el derecho moral del autor). Algunos autores como Trinidad García estiman que los derechos derivados de un acto -- administrativo constituyen verdaderos derechos reales. Diferentimos de esa opinión, ya que el derecho real se concibe como un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables peculiarmente (derechos, para aprovecharlos y utilizarlos -- en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración generalmente indefinida) " ( 73 )

La afectación de los particulares que tienen en su ámbito jurídico solo puede ser modificada por el Estado cuando se cometa alguna violación a sus garantías, que por disposiciones de carácter administrativo han sido violadas.

*Hablar de 3.- Imposición, nos estamos refiriendo a la aplicación real de los actos administrativos del que se desprende un sometimiento del particular y de exigir, por parte del Estado una obligación de respeto y acatamiento a las ordenes dictadas, esta imposición, debe aparejar un respeto de la autoridad hacia el particular, tal imposición debe hacerse de manera apegada a la norma Suprema, las disposiciones administrativas nunca deben imponerse sobre los actos de la administración, sino estas deben sugerir el procedimiento por el cual las normas secundarias se deban imponer, los administrados tienen que considerar que las disposiciones administrativas como las notificaciones, procedimientos de trámites es una mecánica en la practica administrativa, y en donde se puede admitir una imposición directa del Estado son en las decisiones jurisdiccionales ( dictadas por algún tribunal ), -- viendolos objetivamente tal vez sea así, pero si en lo contencioso administrativo observamos una imposición directa, o -- bien en los recursos administrativos internos de las dependencias en el momento que esta reafirma su decisión, muchas veces los administrados sienten que la imposición de la administración pública no se ajusta a sus necesidades, y se hace alusión de un ejercicio de poder excesivo, que de manera disfrazada se utiliza en disposiciones administrativas.*

## C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA.**- *La administración pública en la actualidad se sigue con un carácter técnico en procedimientos administrativos y que no se aplican a una legalidad que debe estar supeditada a la norma jurídica suprema.*

**SEGUNDA.**- *Los secretarios de estado debieran participar de manera directa en la creación de reglamentos internos y que su referendo ministerial fuera más real que ceremonial.*

**TERCERA.**- *Que el artículo 89 fracción I, que establece la facultad reglamentaria del Ejecutivo se reglamente a través de una ley que sea expedida por el Poder Legislativo, sin que éste reste facultades discrecionales y administrativas.*

**CUARTA.**- *Que en esta reglamentación se regulen -- los actos administrativos, los actos políticos y los actos de gobierno, identificándolos y haciendo una separación de ellos.*

**QUINTA.**- *Que exista un criterio de unidad, y con-*

tinuidad en las practicas administrativas, así como en los -- programas de gobierno y planeación, a efecto de que no sea de manera sexenal, sino a largo plazo, reabundando en benefi -- cios y costos al pueblo.

**SEXTA.-** Las disposiciones administrativas no pueden superar en ningún momento a la norma suprema, y que tales disposiciones se deben regir por la legalidad y justicia.

**SEPTIMA.-** En los procedimientos administrativos así como tramites, se deben realizar de manera sencilla y practica, a efecto de que sea entendible para todos, supliendola -- necesidad del administrado en casos extraordinarios y excepcionales, para que estos puedan cumplir con su obligación.

**OCTAVA.-** Que las disposiciones administrativas como reglamentos, acuerdos, decretos y circulares en su creación sea de una forma que este prescrita por una norma superior, así como su contenido sea simple y no técnico, ni rebuscado, ni obscuro.

**NOVENA.-** Los principios de legalidad y competencia deben prevalecer en todo momento en las practicas administrativas dirimiendo sus conflictos en un solo organismo administrativo y no en una pluralidad de instancias, que muchas veces se confunden en un laberinto de dependencias administrativas.

**DECIMA.-** El imperio de la ley suprema debe estar por encima de todo criterio, o disposición administrativa, -- aunque las instituciones y procedimientos son análogos se debe implementar un sistema que proteja a al administrado contra la desviación del poder.

**DECIMA PRIMERA.-** La desviación de poder debiera estar normada por la norma suprema o norma secundaria por ser un elemento subjetivo y difícil de comprobación, pero muy -- practicado por la administración pública en la vida diaria, -- que a través del consentimiento, la presunción o el interés -- fuesen los elementos para su constitución, como un desvío de poder.

**DECIMA SEGUNDA.-** La legalidad para que sea eficiente se debe contar con administradores capacitados, con -- conocimientos en administración y sobre todo con una base jurídica sólida, implementando una carrera de funcionarios públicos de alto rango, que empiece desde el nivel de bachillerato hasta el universitario.

**DECIMA TERCERA.-** El principio de legalidad implica una doble función, una como poder del Estado el cual ejerce su soberanía frente a los administrados y otros entes públicos y estados. Y segunda el derecho que se funda en respetar al administrado.

**DECIMA CUARTA.-** Se debe reglamentar de acuerdo con los orígenes legales Constitucionales y límites jurídicos que permitan el principio de legalidad, la discreción administrativa, evitando practicas de arbitrariedad y corrupción.

**DECIMA QUINTA.-** Que mucho del Derecho Positivo Administrativo no es vigente, por la falta de uso en la función pública y que son substituido por la costumbre administrativa y las disposiciones ( acuerdo, decretos, reglamentos, circulares y normas administrativas ).

**DECIMA SEXTA.-** Es necesaria la codificación en materia federal en la cual su contenido se desprendan verdaderos procedimientos y conceptos de Derecho Administrativo, a efecto de que se pierda tiempo en buscar o suplir, o crear disposiciones para determinados casos que la practica administrativa tiene y que se encuentran dispersos en otros ordenamientos.

**DECIMA SEPTIMA.-** Que existan Tribunales Administrativos en los cuales se puedan discutir y conocer asuntos de todas las dependencias de gobierno, así como de responsabilidad de los funcionarios público, tal responsabilidad en Materia Administrativa.

## B I B L I O G R A F I A

### A).- OBRAS CONSULTADAS.

1.- AGUIRRE VIZZIETT, GAVIER. *Distrito Federal Organización jurídica y política*. Primera Edición. México, d.f. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1989. Págs. 217.

2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Primera Edición. México d.f. Editorial Porrúa, S. A. 1989. Págs. 955.

3.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Novena Edición. México, - d.f. Editorial Porrúa, S. A. 1990. Págs. 897.

4.- ACOSTA ROMERO, ANGEL MIGUEL. *Catálogos de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal*.

5.- ALONSO, GORGE. *El nuevo Estado Mexicano*.

6.- ALMADA F., CARLOS. *La administración estatal - en México ( Serie II Administración Pública Mexicana No. 2 )*. Primera Edición. México. d.f. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. Págs. 204.

7.- ARIÑO ORTIZ, GASPAR. *La Administración Institucional ( Bases del Régimen Jurídico )*. Primera Edición. Madrid, España. Editado por el Instituto de Estudios Administrativos. 1972. Págs. 454.

- 8.- AYALA, JOSE. México hoy.
- 9.- BAEZ MARTINEZ, ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo. Primera Edición. México, d. f. Editorial Tal--llas. 1990. Págs. 220.
- 10.- BECERRA GONZALEZ, MARIA. Principios de la Constitución de 1917.
- 11.- BIELSA, RAFAEL. Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración. Segunda Edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial J. Lajovane y Cia. Editores Liberal. 1929 2 Volúmenes. Págs. 477 y 411, respectivamente.
- 12.- BOQUERA OLIVER, JOSE MA. Derecho Administrativo. Quinta Edición. Madrid, España. Editado por el Instituto de Estudios de Administración Local. 1985. Volumen I. Págs. 477.
- 13.- BRISEÑO SIERRA. El Proceso Administrativo en Iberoamérica.
- 14.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Breve estudio sobre el Poder Legislativo. Primera Edición. México, d.f. Editorial Porrúa. 1966. Págs. 224.
- 15.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo. Tercera Edición. México, d.f. Editorial Porrúa. 1990. Págs. 559.
- 16.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional. Sexta Edición. México, d.f. Editorial Porrúa. 1985. -- Págs. 1028.

17.- CALZADA PADRON, FELICIANO. *Derecho Constitucional. Primera Edición. México, d.f. Editorial Harla. 1990. Págs. 559.*

18.- CORTINAS PEALAEZ, LEON. *Poder Ejecutivo y la función jurisdiccional. Primera Edición. México, d.f. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México. 1982. -- Págs. 310.*

19.- CARPIZO MCGRAGOR, GORGE. *La Constitución Mexicana de 1917. Octava Edición. México, d.f. Editorial Porrúa.- 1990. Págs. 317.*

20.- CARPIZO, GORGE Y MADRAZO, GORGE. *Derecho Constitucional. Primera Edición. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, d.f. 1991. Págs. 115.*

21.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Primera Edición. Editado -- por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.- Serie G. Estudios Doctinales No. 106. México, d.f. 1987. -- Págs. 210.*

22.- CARRILLO CASTRO, ALEGANDRO. *La Reforma Administrativa en México.*

23.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. *Elementos de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Limusa. Noriega Editores. México, d.f. 1991. Págs. 235.*

24.- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS Y LUCERO ESPINOZA, - MANUEL. *Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. - Primera Edición. Editorial Noriega Limusa. México, d.f. 1989. Págs. 205.*

25.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. *Derecho Constitucional.*

26.- FAYA VIESCA, JACINTO. *La Administración Pública Federal, La Nueva Estructura. Segunda Edición. Editorial - Porrúa, México. d.f. 1993. Págs. 795.*

27.- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO. *La Lucha contra las Inmidades del poder. Tercera Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid, España. 1993. Págs. 99.*

28.- GONZALEZ, MARIA DEL REFUGIO. *Historia del -- Derecho Mexicano. Segunda Edición. Editado por La Universidad Nacional Autónoma de México. México, d.f. 1983. Págs. 106.*

29.- GARRIDO FALLA, FERNANDO. *Tratado de Derecho - Administrativo. Volumen 1 parte general. Undécima Edición. -- Editorial Técnos, S.A. Madrid, España. 1989. Págs. 483.*

30.- GUTIERREZ, FAUSTINO Y ALVIZ, ARMANDO. *Diccionario de Derecho Romano. Tercera Edición. Editorial Reus, S.- A. Madrid, España. 1982. Págs. 719.*

31.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima-sexta Edición. Editorial Porrúa. - México, d.f. 1984. Págs. 444.*

32.- GABINO, FRAGA. *Derecho Administrativo. Vigésimo-novena Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1990. -- Págs. 506.*

33.- GUTIERREZ ARAGON, RAQUEL Y RAMON VERASTEGUI, - ROSA MARIA. *Esquema fundamental del Derecho Mexicano. Décima-Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1992. Págs. 261.*

34.- GAMAIZ PARRAL, MAXIMO. *Derecho Coantitucional y Administrativo de Las Entidades Federativas.*

35.- HANSEN, RIGER. *La Política del Desarrollo Mexicano.*

36.- KWUFMANN, MATTHIAS. *Derecho sin reglas.*

37.- KELSEN, HANS. *Teoría pura del Derecho.* Traducción del original en alemán por ROBERTO J. BERNENGO. Sexta -- reimpresión. Editorial Porrúa. México, d.f. 1991. Págs. 364.

38.- LAUBADERE, ANDRE DE. *Manual de Derecho Administrativo.* Primera Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1984. Págs. 367.

39.- LANZ DURET, MIGUEL. *Derecho Constitucional Mexicano.* Quinta Edición, México, d.f. Nozga Editores. 1959.- Págs. 419.

40.- LOSANO, MARIO. *Los grandes sistemas jurídicos. Introducción al Derecho Europeo.*

41.- MOTO SALAZAR, EFRAIN. *Elementos de Derecho.* - Trigésima Novena Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1993 Págs. 452.

42.- MOLINA PINEIRO, LUIS J. *Apostes para una Teoría de un gobierno mexicano.* Primera Edición. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, d.f. 1983. Págs. 188.

43.- MORENO, DANIEL. *Derecho Constitucional Mexicano.* Sexta Edición. Editorial Pax. México, d.f. 1981. Págs. 632

44.- MARTIN MATEO, RAMON. *Manual de Derecho Administrativo*. Novena Edición. Editado por el Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España. 1985. Págs. 563

45.- MAUZELIS, NICOSP. *Organización y Burocracia, - un análisis de las teorías modernas*. Tercera Edición Barcelonena. España. Editorial Península. 1991. Págs. 226.

46.- MARIN M., EMILIO. *El recurso administrativo - en México*. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. -- 1992. Págs. 224.

47.- MARGADANT S., GUILLERMO. *Introducción a la -- Historia del Derecho Mexicano*. Novena Edición. Editorial Esflinge. México, d.f. 1990. Págs. 285.

48.- MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. *Derecho -- Constitucional*. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, d. f. 1983. Págs. 447.

49.- MARTINEZ VERA, ROGELIO. *Noiones de Derecho - Administrativo*.

50.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. *Derecho Administrativo* Primera Edición. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México d.f. 1991. Págs. 68.

51.- OLIVERA TORO, GORGE. *Manual de Derecho Admi -- nistrativo*. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. -- 1988. Págs. 382.

52.- OSVALDO CASAS, JOSE. *Presión fiscal e inconsti -- tucionalidad*. Primera Edición. Editorial de Palma. Buenos -- Aires, Argentina. 1992. Págs. 277.

53.- PEREZ DE LEON, ENRIQUE. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Quinta Edición. Editorial Casba Leon, S.A. México, d.f. 1982. Págs. 233.*

---

. Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1992. Págs. 285.

54.- PENICHE BOLIO, FRANCISCO J. *Introducción al - Estudio del Derecho. Décima Edición, Editorial Porrúa. México, d.f. 1990. Págs. 234.*

55.- PALACIOS LUNA, MANUEL. *El Derecho Económico en México. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. - 1993. Págs. 357.*

56.- PINA DE VARA, RAFAEL. *Diccionario de los Órganos de La Administración Pública Federal. Primera Edición. -- Editorial Porrúa. México, d.f. 1983. Págs. 699.*

57.- RABASA, OSCAR. *El derecho Anglo-Americano. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1982. Págs. 668*

58.- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. *Estudio de Derecho Político de Los Estados y Municipios. Tercera Edición. -- Editorial Porrúa. México, d.f. 1990. Págs. 197.*

59.- RUIZ, EDUARDO. *Instituciones del Derecho Constitucional.*

60.- RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. *Manual de Derecho Constitucional.*

61.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. *Derecho Municipal.*

62.- SERRA ROJAS, ANDRES. *Derecho Administrativo* -- ( 2 Volumenes ). Décima-segunda Edición. Editorial Porrúa. -- México, d.f. 1983. Págs. 765 y 699, respectivamente.

63.- SABINO ALVAREZ. GENDI. *Tratado General de Derecho Administrativo*. Primera Edición. Editorial Bosch. Barcelona, España. 1958. Tomo I. Págs. 565.

\_\_\_\_\_. *Décima Cuarta Edición*. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_. 1973. Tomo III. Págs. 475.

\_\_\_\_\_. *Vigésima-quinta Edición*. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_. 1977. Tomo IV. Págs. 305.

64.- SOTO PEREZ, RICARDO. *Noiones de Derecho Positivo Mexicano*. Séptima Edición, Editorial Esfinge. México, d. f. 1976. Págs. 195.

65.- SANCHEZ GUZMAN, FRANCISCO. *Análisis de gestión del Sector Público*.

66.- TENA RAMIREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales en México de 1808 - 1992*. Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa. México, d.f. 1992. Págs. 1116.

67.- URSUA - COCKE , EUGENIO. *Elementos del Sistema Judicial Angloamericano*. Primera Edición. Editorial Porrúa. -- México, d.f. 1984. Págs. 247.

68.- URRIETA BOLAÑOS, A. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en la Legislación Mexicana*.

68.- VILLORO TORANZO. MIGUEL *Introducción al Estudio del Derecho*. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1966. Págs. 485.

69.- VALADES, DIEGO. *La Constitución Reformada.*

70.- YOUNES MORENO, DIEGO. *Curso Elemental de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Temis, S. A. 1988. Págs. 187.*

**BJ.- ENCICLOPEDIAS, COLECCIONES Y  
DICCIONARIOS CONSULTADOS.**

1.- *Diccionario Hispánico Universal. Tomo I. Décima Tercera Edición. Editorial W. M. JACKSON, Inc. México, d. f. 1968. Págs. 1463.*

2.- *Diccionario Jurídico Mexicano. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

3.- *Obra Jurídica Mexicana. Editada por la -- Procuraduría General de la República. Segunda Edición. México, d. f. Tomo I. 1987. Págs. 962.*

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_. Tomo III. \_\_\_\_\_. Págs. 2920.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_. Tomo IV. \_\_\_\_\_. Págs. 3814.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_. Tercera Edición. \_\_\_\_\_.  
\_\_\_\_\_. Tomo V. 1988. Págs. 3151.

4.- Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Colección Jurídica Porrúa. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1981. Págs. 619.

5.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driak-- Hill, S. A. Buenos Aires, Argentina. 1992. Tomo II ( B -- CLA. ). Págs. 1071. Tomo III ( CLAU - CONS ). Págs. 1070.- Tomo VI ( DEFE - DERE ). Págs. 1004. Tomo XII ( FAMI - GARA ) Págs. 1165. Tomo XIII ( GARA - HIGO ). Págs. 1002. Tomo XVIII ( LEGA - MANA ). Págs. 992. Tomo XIX ( MANO - MUGE ). Págs. 992. Tomo XX ( MULTI - OPCI ). Págs. 1017. Tomo -- XXI ( OPCI - PENI ). Págs. 1017. Tomo XXIII ( PRES - RAZO ) Págs. 1023. Tomo XXIV ( REAL - RETR ). Págs. 1006. Tomo -- XXVI ( TAZA - ZONA ). Págs. 1002. APENDICES: Tomo I Págs 744. Tomo II Págs. 864. Tomo III Págs. 829. Tomo IV Págs 624. Tomo VI Págs. 777.

6.- Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de -- sus Constituciones. Tercera Edición. Editorial Porrúa. (Cámara de Diputados, LII Legislatura ). México, d.f. 1985. 19- Volúmenes. Tomo VII y VIII consultados.

7.- El derecho federal mexicano ( Legislación reformada 1983 ). Tomo I. Serie Cultura Jurídica A. C. Primera -- Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1984. Págs. 148.

8.- El referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Primera Edición. Editado por Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México, d.f. 1986. Págs. 218.

9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tercera Edición. Editorial Datalex. Información Legislativa, S. A. México, d.f. 1993. Págs. 109.

10.- *Diarios de Debates de Los Constituyentes de -- Queretaro de 1917, Primer Periodo de Enero a Mayo de 1917.*

11.- *Primer Informe de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado de 1982.*

### **C1.- LEGISLACION CONSULTADA.**

1.- *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. 104a. Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1994. Págs. 134.*

2.- *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Tercera Edición. Editada por La Procuraduría General de La República, México, d.f. 1992. Págs. 609.*

3.- *Código Penal para el Distrito Federal. Séptima Edición. Editorial Andrade. México, d.f. 1990, Págs. 107*

4.- *Código Administrativo del Estado de Chihuahua.- Periódico Oficial del Estado, No. 67 del 21 de Agosto de 1974.*

5.- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésima Edición. Editorial Porrúa. México, d.f. 1994. Págs. 1061.*

6.- *Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos.*

7.- *Ley General de Salud.*

8.- *Código Civil.*

9.- Ley Orgánica del Congreso General.

**DJ.- T E S I S C O N S U L T A D A S .**

1.- BELLO PEREZ, ROSA. " El Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ".

2.- FRANCO MEZA, GORGE. " Las Contralorías Internas como un apoyo a la Administración Pública Federal ".

3.- GONZALEZ Y GONZALEZ, HECTOR. " Los servidores públicos municipales ", Universidad Nacional Autónoma de México. México, d.f. 1956. Págs. 94.

4.- NAGERA SANCHEZ, ANGEL. " Los recursos administrativos como verdadero medio de defensa ".

5.- MARTINEZ VILLAGOMEZ, MARIA GUADALUPE. " Organismos Decentralizados como autoridad responsable ".

6.- OSUNA AMPARO, SANDOVAL. " Constitucionalidad de los Reglamentos Autónomos ". Universidad Tecnológica de México. 1990. Págs. 165.

7.- PEÑA SANCHEZ, ELSA ANGELICA. " Modificación a la legislación en materia de responsabilidad administrativa ".

8.- PENICHE SOSTRES, FERNANDO. " Análisis teóricos de los elementos sintéticos para la integración de un Có

diago de Procedimientos Administrativos ".

9.- SANDOVAL GARRIDO, AMPARO. " Constitucionalidad de los órganos autónomos ".

10.- VALENCIA RIVAS, FRANCISCO. " Injustificación e Inoperancia de las actividades legislativas del Poder Ejecutivo Federal ". Universidad del Valle de México. México, d f. 1993. Págs. 225.

JRMG.