

4. ESTRUCTURA NORMATIVA

4.1. Ley y reglamento.

A) Ley.

Cuando se habla de leyes en materia administrativa se hace referencia a dos significados:

a) La ley en sentido amplio, así se estará frente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Los códigos, que son un cuerpo de leyes ordenadas metódicamente. Recopilación de leyes de un país. Conjunto de reglas y preceptos sobre una materia. En este caso se estará frente al Código Fiscal de la Federación o ante el Código Administrativo de Chihuahua.

En ambos casos se trata de normas jurídicas que han seguido el mismo proceso de creación que establece la Constitución Federal, siguiendo los pasos de la iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

a) El sistema de codificación seguido en México.

b) La codificación local en las entidades federativas.

a) Desde finales de los años treinta, el legislador federal tomó la decisión de codificar el Derecho Administrativo parcialmente por materias, al expedir la Ley de Vías Generales de Comunicación. Actualmente las materias de contenido jurídico administrativo están disgregadas en varios textos legales, aunque su denominación de hoy en día no sea la de "código", su naturaleza sí corresponde a ello.

En el ámbito federal se tiene en México:

* El Código Fiscal de la Federación.

* La Ley Aduanera de los Estados Unidos Mexicanos.

* La ley de Vías Generales de Comunicación.

* La Ley General de Salud.

* La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

* La Ley Federal del Trabajo.

* Ley Federal de Justicia Administrativa de la Administración Pública.

* Ley Federal del Procedimientos Contencioso Administrativo.

* Ley de Coordinación Fiscal.

Estos cuerpos legales contienen disposiciones sustantivas y adjetivas que son verdaderos códigos en cada una de las materias jurídicas que regulan. Esto lleva a pensar, que en nuestro país se ha adoptado la corriente de la “especialización”.

b) En cuanto a la codificación del Derecho Administrativo a nivel estatal, hay que comentar que el Estado de Chihuahua¹; Estado de Jalisco, Estado de Nuevo León y el Estado de México² son dos entidades federativas de la República Mexicana que poseen dentro de su legislación estatal un Código Administrativo o bien una Ley de Justicia Administrativa.

Específicamente el primer Estado que creó un Código Administrativo fue Chihuahua, ya que desde el año de 1950 fue redactado el primer código, sobresaliendo en la formulación eminentes juristas, de entre ellos el Licenciado Don Felipe Lugo. Después de este primer código, el gobernador don Óscar Flores Sánchez expidió otro código.

B) Reglamento.

Como en temas anteriores, lo primero que hay que realizar en el análisis del tema es aportar una noción de reglamento. Gramaticalmente se entiende por tal a

“(...) un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; (...)”³

Dos nociones más de reglamento desde un punto de vista jurídico son las siguientes:

“Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración”⁴

¹ Puede ser consultado en la dirección electrónica:
<http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/sgg/rpp/uploads/File/codigoadministrativo.pdf>

² Puede ser consultado en la dirección electrónica siguiente:
http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/Leyes2003/pdf/13_Cod_administrativo.pdf

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.; ob. cit.; p. 305.

⁴ Ídem. Esta noción fue tomada por el autor citado de Eduardo García de Enterría.

Otra idea de reglamento es la siguiente:

“Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típico”⁵

Los reglamentos son productos legislativos que no son exclusivos del Derecho Positivo, porque pueden ser formulados fuera de él para regular las relaciones entre particulares en virtud de la facultad que éstos tienen para autorregularse en el desarrollo y existencia de relaciones que no son de naturaleza jurídica, como por ejemplo: los reglamentos de clubs; de corporaciones religiosas; de instituciones de educación, etcétera. Aunque pueden tener efectos jurídicos si tienen como peculiaridad, virtud o fuerza para surtir sus efectos al mundo exterior de la comunidad que rigen, sus fundamentos se encontrarán en el reconocimiento que la ley haga de esos reglamentos

El fundamento de este tipo de reglamentos radica en el principio de la voluntad de las partes; es una cuestión de naturaleza contractual o como se diría en algunas ocasiones, “un pacto de caballeros”.

A la par de este tipo de reglamentos están los reglamentos de autoridad, que es el cuerpo normativo que más le interesa al Derecho Público, en razón de que es expedido por una entidad estatal competente. En este caso el reglamento se convierte en fuente de derecho y obligaciones, y por ende en una fuente formal del derecho.

Doctrinariamente se ha considerado que el reglamento es un acto que nace del ejercicio de poder ejecutivo de un Estado; sin embargo, en el caso mexicano, el reglamento también puede provenir de autoridades de naturaleza legislativa⁶ y judiciales.⁷

⁵ Ídem. Esta noción fue tomada del autor de José Luis Villar Palasí.

⁶ Por ejemplo: el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, que puede ser consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/regint_ueccv.pdf. Otro ejemplo es: el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que puede ser consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/CD/Reglamentos/20031934.pdf>

⁷ Por ejemplo el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede ser consultado en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Reglamentos/2008/01042008\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Reglamentos/2008/01042008(1).pdf)

Los reglamentos pueden alcanzar la categoría de autónomos, ello será cuando estos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y además, son emitidos por una autoridad administrativa. Este tipo de reglamentos no está expresamente previsto en las leyes ni en la Constitución, su ámbito de acción serían todo tipo de materias en las que propiamente no hay normas legales, lo lleva a la conclusión, que en nuestro país propiamente no pueden existir este tipo de reglamentos.

Otro tipo de reglamentos son los llamados “reglamentos de necesidad”, que son emitidos por el titular del Poder Ejecutivo para hacer frente a una situación de hecho que es urgente, ya sea una guerra,⁸ calamidad pública, epidemia, terremotos, etcétera.

Para finalizar hay que puntualizar la diferencia que hay entre la Ley y el Reglamento, entre ellas las siguientes:

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

4.2. Reglamento administrativo.

⁸ Véase el contenido del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, los reglamentos administrativos son considerados por muchos autores como un acto administrativo, esto es, una declaración unilateral de voluntad emitida por el poder ejecutivo que es fuente de situaciones jurídicas de naturaleza general. De igual forma, doctrinariamente se ha ubicado a los reglamentos dentro de la categoría de los “actos regla”.

La terminología usada respecto del reglamento “administrativo”, ha sido utilizada para diferenciarlo de los reglamentos “jurídicos” y de los “legislativos”, este ejercicio de diferenciación es prácticamente irrelevante para los efectos del sistema jurídico mexicano, ya que no hay un referente jurídico en que se pueda fincar este tipo de diferenciación entre reglamentos.

De conformidad con las nociones que se han aportado con antelación, los requisitos y características que deben de satisfacer los reglamentos son de dos tipos:

A. De naturaleza teórica.

B. De naturaleza formal.

A. Dentro de este tipo de requisitos se ubican los siguientes requisitos:

- a) Un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- b) Es creador de normas jurídicas generales.
- c) Tiene permanencia y vigencia general.
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta.
- e) Aunque proviene de un acto unilateral de la autoridad, obliga a ésta última a su cumplimiento y acatamiento.

B. Dentro de este tipo de requisitos están los siguientes:

- a) Debe de llevar la firma del Secretario de Estado o Jefe de Departamento cuyo ramo compete el asunto. Esto es lo que se le llama en el lenguaje jurídico, “referendo”.
- b) Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- c) Sus procedimientos de creación son internos, esto es, dentro de la administración pública.

Algunas de las diferencias entre el reglamento y la ley son las siguientes:

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento.

- b) Es por ello que existe la reserva de ley, o sea, que ciertas materias que regula el derecho, por su importancia y trascendencia sólo pueden ser reguladas por una Ley y no por un reglamento.⁹
- c) La ley, orgánicamente, emana de poder legislativo, en cuanto que el reglamento proviene del poder ejecutivo.
- d) El procedimiento de creación de una ley y un reglamento son diferentes.
- e) Todo reglamento está vinculado a una ley, no hay reglamento sin ley.

A nivel federal la facultad que posee el titular del Poder Ejecutivo de la Federación está regulada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; precepto legal que ya ha sido transcrito en temas anteriores en este mismo documento.

4.3. Decretos y circulares.

En términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad dirigida a un gobernador, es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto

En algunos países, el decreto, además de ser estudiado con una serie de variantes, se considera como una norma jurídica de rango inferior a la ley. La diferencia más importante que se puede establecer entre la ley y decreto radica en los alcances de una y otro, pues mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una distinción de jerarquía, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como el reglamento

Existen tres clases de decretos: administrativo, legislativo y judiciales

- a) Decretos administrativos: Nuestra opinión sobre los decretos administrativos se expone en siguiente inciso, ya que establecer una diferencia entre ellos y los decretos ejecutivos resulta innecesario, puesto que participan del mismo fundamento constitutivos, principios, características y órgano emisor.

⁹ Las materias que debe de ser reguladas por una ley son aquellas que tienen que ver la intervención del poder público en la esfera de derechos del individuo.

- b) Decretos legislativos: El art 70 constitucional establece que toda resolución del congreso tendrá el carácter de leyó decreto .Así para las cuestiones de procedimiento o del tipo administrativo que competen a la cámara, se utiliza la expresión decreto. Por ejemplo: aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del jefe de estado. Hay que aclarar que el procedimiento de creación de los decretos legislativos es similar al de las leyes (iniciativa, discusión, aprobación, etc.); igual camino ha de seguirse para su modificación y extinción.
- c) Decretos judiciales: Sabemos que la actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto denominado sentencia, pero debe considerarse que para llegar a obtener esta existe un proceso, y en él una serie de etapas dentro de las cuales se toman decisiones que comúnmente se le llama decretos. No obstante, los juzgadores utilizan con frecuencia la misma expresión para las etapas y para la resolución final (que corresponde a la sentencia), lo cual solo se presta para aumentar la confusión terminología existente en toda las rama del derecho. Los decretos judiciales son , pues, resoluciones de tramite dentro de un proceso

Las circulares es el documento de orden d interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados, dichos documentos disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios. Esta figura también recibe la denominación de instrucciones de servicio y está considerada como típico acto administrativo, sin embargo la administración pública le ha dado carácter autenticas decisiones ejecutoria que afectan derechos y obligaciones de los gobernados, y en algunas ocasiones con contenido normativo general.

La circular la encontramos en la escala jurídica, debajo de la ley y del reglamento, pero antes del acto concreto, es básicamente, de naturaleza interpretativa. En la práctica administrativa de nuestro sistema gubernamental, reciben distintos nombres, aparte de circular, según el medio físico de comunicación lo cual no altera su naturaleza no requisitos, así tenemos: oficio circular, telegrama circular, circular vía fax, entre otros

4.4. Acuerdos de gabinete.

Para desarrollar este punto lo primero que hay que hacer es determinar que es el gabinete, por tal se entiende a todos los miembros elegidos directamente por un titular de un órgano de gobierno. Tienen dos equipos, el gabinete político, gabinete económico. En el caso del gobierno mexicano el gabinete de gobierno está conformado por todos los Secretarios de Estado, que son nombrado a instancia del titular del ejecutivo federal, que es el Presidente de la República.

Por tanto los acuerdos que toman el Presidente y los miembros de gabinete son llamados acuerdos de gabinete. Esto pueden versar sobre distintas materias, pero todos tiene en común la realización de determinados actos tendientes a gobernar dentro de todo el territorio nacional.

Este tipo de acuerdos tiene como particularidad coordinar a las distintas Secretarías de Estados en la materialización de un mismo fin, contribuyendo todas a la realización de éste último en el ámbito de sus competencias perfectamente determinadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.5. Artículo 133 constitucional.

La jerarquía es

“(...) el orden de los elementos de una serie según su valor. De igual modo, es la disposición de personas, animales o cosas, en orden ascendente o

descendente, según criterios de clase, poder, oficio, categoría, autoridad o cualquier otro asunto que conduzca a un sistema de clasificación.”¹⁰

La jerarquización de las leyes que conforman un sistema jurídico positivista, tienen su fundamento en la pirámide kelseniana de la jerarquía de las normas, en donde en la base del sistema radica la norma fundamental¹¹ y de ahí derivan todas las demás normas jurídicas.

La jerarquía normativa es

“(…) aquella jerarquía que impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior”¹²

En el sistema jurídico mexicano, la jerarquía de las normas jurídicas la determina la Constitución, lo que se desprende del contenido del

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen 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 aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de

¹⁰ KNOL, Jerarquía Normativa; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://knol.google.com/k/adri-tr/jerarqua-normativa/34928jfitnbsl/2#> Fecha de consulta: 6 de Julio de 2009.

¹¹ “1. La Norma Fundamental, es una norma.

1.1 La Norma Fundamental es un acto de voluntad y no de conocimiento, por lo tanto necesita una acción en el mundo no un acto de conocimiento.

En los avatares de las diferentes posiciones que adoptó Kelsen en el tiempo, sobretodo en relación a la aplicación o no de la lógica a las normas, en algo se mantuvo con mucha coherencia: en el considerar que las normas no pueden ser consideradas verdaderas o falsas. Su no cognitivismo es indudable. Si un enunciado es una norma, entonces proviene de un acto de voluntad y no es susceptible de ser verdadero o falso.

1.2 Los enunciados con los que se expresa la Norma Fundamental no son ni verdaderos ni falsos, que es la consecuencia del punto anterior.

2. La Norma Fundamental es supuesta.

La Norma Fundamental no es el resultado de un acto de voluntad sino una posición epistemológica. Es un presupuesto para poder interpretar ciertos hechos con consecuencias normativas. No caben dudas que esto es contradictorio con la tesis de 1.1.

3. La Norma Fundamental da fuerza obligatoria a las demás normas del sistema.

Qué quiere decir que es válida la norma que dice que debe hacerse "A". La norma que dice que debe hacerse "A" es válida en el sentido de fuerza obligatoria cuando debe hacerse "A".

Pero el sentido en el cual se dice que esa norma es válida cuando corresponde, por su fuerza obligatoria, cumplirla, es muy parecida a la condición que enuncia Tarski para que una expresión sea verdadera: "Una expresión como 'la nieve es blanca' es verdadera si y solo si, la nieve es blanca".”ALCHURRON, Carlos E. y Anselmo Matino; Kelsen, sin Norma Fundamental; Revista de Derecho Informativo Alfa Redi; No. 048; Julio 2002; ISSN 1681-5726; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1487> Fecha de consulta: 4 de Diciembre del 2008. Es importante señalar, que no debe de confundirse a la norma fundamental de Kelsen con la Constitución de un país, ya que el alcance y naturaleza de una y otra son diferentes. En lo que son coincidentes, es respecto de la idea de jerarquía en base a la validez de las normas.

¹² KNOL, Jerarquía Normativa; Ob. cit.

cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.¹³

De lo anterior se infiere que la norma jurídica de mayor jerarquía es la norma constitucional; en segundo lugar se ubican a todas las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados internacionales.¹⁴ Constitucionalmente no hay una diferenciación entre estos dos último tipos de fuentes del derecho positivo, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado en algunas jurisprudencias vinculadas con controversias en materia laboral, la supremacía de los Tratados Internacionales sobre las leyes del Congreso –Ley Federal del Trabajo.

La jerarquía de las normas jurídicas va en relación con el principio de supremacía constitucional, que coloca a la Constitución en el lugar de mayor importancia y trascendencia dentro del sistema jurídico normativo de un país. Una clasificación jerárquica de las normas jurídicas en el sistema jurídico mexicano, que sirve de complemento a la que proviene del contenido del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la siguiente:

1. La constitución federal
2. Las leyes federales y tratados
3. Las leyes ordinarias
4. Los decretos
5. Los reglamentos
6. Las normas jurídicas individualizadas

¹³ CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 133; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Fecha de la consulta: 5 de Diciembre del 2008

¹⁴ “Los tratados internacionales, producto de la voluntad de los Estados¹⁴ y regulados por el Derecho Internacional cumplen una función básica en las relaciones internacionales. Son instrumentos que, basados en los principios de libre consentimiento y buena fe, coadyuvan al fomento de la cooperación y solución pacífica de controversias, constituyendo, a través de la codificación de normas, una fuente del Derecho Internacional.” HIDALGO CASTELLANOS, Jorge Luis; Los Tratados internacionales en la jerarquía jurídica de México; P. 1; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.mexicodiplomatico.org/aportadiplom/jorgehidalgo02.doc> Fecha de consulta: 8 de julio de 2009.