

**Maestría en Administración y Política Pública**

***Fundamentos Jurídicos de la Administración Pública***

Alumno**: L.A.P. Jorge Alan Garcidueñas Villa**

Tutor: **Dr. Lucia Guadalupe Ontiveros**

Actividad: **5 Ensayo**

Fecha: **16 de Junio de 2015 1º Cuatrimestre**

**Introducción**

Para concretar los fines del Estado, la Administración Pública funciona de acuerdo con un marco jurídico que determina los principios básicos de su planeación y estructura. La Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los ordenamientos jurídicos fundamentales.

La Administración Pública maneja la planeación como una actividad que permite vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad y dignificar y enriquecer la función pública. El enfoque gubernamental está orientado a la elaboración de planes, fijación de objetivos y selección de alternativas para que sus resultados impacten en la sociedad, a través de la determinación de prioridades de acuerdo a los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan en comunidad.

La responsabilidad del Estado en la planeación nacional es organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que tenga como características fundamentales: imprimirle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales. Recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas correspondientes. Debe existir un Plan al que se deberán sujetar obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en qué consiste la actividad estatal; en segundo lugar, cuáles son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercero y último lugar, cuál es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales. Para denominar lo qué hemos llamado "atribuciones del Estado" se ha hecho uso de otras expresiones tales como la de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o "competencias" estatales. Sin embargo hemos preferido el término "atribuciones" ya admitida en la doctrina.

Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquéllas varíen al variar éstos. Los criterios para fijar unas y otras no constituyen cuestiones jurídicas, sino que corresponden al campo de las ciencias políticas. De acuerdo con los postulados del individualismo que considera que

son bastantes la actividad de los particulares y el libre juego de las leyes económicas, para satisfacer las necesidades individuales y colectivas dentro de la sociedad, el Estado en una primera etapa histórica posterior al mercantilismo de los antiguos regímenes políticos, se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y, lógicamente, en cuanto a sus atribuciones, pues dichos fines se limitan al mantenimiento y protección

de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas.

Las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

* Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
* Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
* Atribuciones para crear servicios públicos.
* Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

El desarrollo de este tema permitirá al mismo tiempo fijar la extensión de las atribuciones del Estado mexicano a la luz de la legislación positiva, con lo cual se sentará la base que habrá de servir para la exposición posterior de las instituciones del derecho administrativo dentro de este mismo Estado.

1. Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

Respecto a los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones que forman esta primera categoría, las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el Estado debe de usar, con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; que las disposiciones tendientes a la protección del derecho deben ser represivas más que preventivas, ya que estas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual.

b) Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.-La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósitos el de coordinación de intereses individuales entre sí, las de ésta tiende a coordinar esos intereses individuales con el interés público.

La función administrativa podríamos definirla simplemente por exclusión. Siendo tres las funciones del Estado, la que no sea legislativa ni jurisdiccional, cuyos caracteres ya conocemos, tendría forzosamente que ser función administrativa. Sin embargo, esta definición no nos da ningún criterio positivo con el que poder caracterizar dicha función, por lo que debemos procurar construir su definición recurriendo a los elementos

que la precisen con individualidad propia. De la misma manera que las otras funciones del Estado, la administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto

de vista material.

Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Ya hemos dicho antes que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de Poderes y la división de funciones; que en la legislación positiva, a cada Poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogénea y que, por lo tanto, definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical. Considerar con el mismo carácter la expedición de un reglamento, la resolución de un expediente de dotación de ejidos y el nombramiento

Pero, además, como en la definición que nos ocupa se indica que la ejecución de las leyes constituye la función administrativa, conviene precisar de una vez si ésta es simplemente ejecución de la ley, sin perjuicio de que más adelante estudiemos los caracteres sustanciales de la ejecución.

Dos criterios pueden existir para entender lo que es ejecución de la ley: o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

Si nos atenemos al primer criterio, no encontramos diferencia específica con las otras funciones del Estado, pues como el principio dominante de nuestra organización constitucional es el de que los Poderes públicos sólo pueden obrar en virtud de. facultades expresas y limitadas, resulta que toda actividad del Estado debe encontrarse autorizada por

una disposición legal, y así, tanto la función administrativa como la legislativa y la judicial deberían de tener, dentro del criterio que analizamos, el carácter de funciones ejecutivas.

Son muy variadas las definiciones que se han dado del derecho administrativo.

Así, en primer término, se le ha definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Esta definición ha sido criticada, y con razón a nuestro modo de ver, porque simplemente adopta un criterio formal y no precisa la naturaleza ni el contenido de las normas de tales organización y funcionamiento.

Hauriou define el derecho administrativo como "la rama del derecho

público que regula:

* La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado;
* Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos;
* El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se sigue

Como se ve, además de definirse el derecho administrativo como regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas en su consideración formal, se agrega un elemento: el de reputar a dichas autoridades como personas, y a las facultades que les están atribuidas, como derechos.

Contrariando este punto de vista subjetivo, la escuela realista niega personalidad a la Administración porque en ella sólo ve individuos iguales a los particulares manejando los servicios públicos, y niega también la existencia de los derechos subjetivos por ser el concepto de éstos de carácter metafísico, sin ninguna realidad, explicando el carácter obligatorio de las decisiones unilaterales de los individuos que concentran en sus manos la fuerza pública por efecto de las normas que impone la interdependencia social.

Otros autores definen el derecho administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares. Como en todas las anteriores, se encuentra aquí una parte del contenido de la rama del derecho que nos ocupa; pero también el derecho

constitucional y el derecho procesal abarcan la regulación de esas relaciones y, además, se deja fuera del concepto el régimen de las relaciones que surgen del seno mismo de la organización administrativa.

Por último, forman mayoría los que afirman que el derecho regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines constituye el derecho administrativo.

Dados los antecedentes que dejamos expuestos en otra parte de esta obra, no podemos aceptar esa afirmación, porque sería tanto como con. fundir el derecho público, en todas sus ramas, con el derecho administrativo, ya que la actividad que el Estado desarrolla para el cumplimiento de sus fines forma el contenido de todas las funciones del mismo Estado.

Todo lo expuesto nos lleva a la conclusión de que, habiendo una parte de verdad en cada una de las definiciones analizadas, el derecho administrativo no puede definirse tomando como base exclusiva la consideración formal o la consideración material de la Administración.

Creemos, por el contrario, que ambas consideraciones deben ser abarcadas por la definición; de tal modo que, por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa.

De esta manera no se debilita la distinción que se adoptó entre el punto de vista formal y el material de la función administrativa, pues, por una parte, sigue sirviendo para precisar la naturaleza de ésta, y por la otra, se logra una mejor adaptación a los principios de nuestro derecho público positivo, en el cual es innegable que predomine la consideración formal de la Administración.

No habrá, por lo demás, una seria discrepancia entre las materias que entren en el campo del derecho administrativo así concebido y las que habrían de corresponderle conforme a los otros criterios examinados. A lo sumo, habrá distinto modo de apreciar jurídicamente las

mismas instituciones. Salvo, pues, algunas variantes, el derecho administrativo regulará:

a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa. Como ese Poder se integra por múltiples elementos, surgen necesariamente

variadísimas relaciones entre éstos y el Estado, y entre ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman.

1. Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación. También surgen, con motivo de la obtención, administración y disposición de esos medios, relaciones cuya naturaleza hemos de examinar más adelante pero que en principio requieren un régimen jurídico homogéneo que se amolde a los fines que 'persigue la Administración.
2. El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa. En el dominio de la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es más importante el capítulo de ejercicio de los derechos que el que se refiere al goce de los mismos. Dentro del Estado, como hemos dicho antes, las atribuciones que ejercita no son distintas según el órgano que las realiza, de tal modo, que no puede hablarse de atribuciones que sean especiales y exclusivas de cada uno de los tres Poderes. En realidad todos ellos realizan las mismas atribuciones, que son las atribuciones del Estado.
3. La situación de los particulares con respecto a la Administración. Siendo los particulares los que están obligados a obedecer las órdenes de los administradores o los que se beneficien de los servicios públicos que el Estado organiza, son numerosas las relaciones que surgen con tales motivos

Estudiadas las relaciones del derecho administrativo con el derecho constitucional y con el derecho privado que tienen como acabamos de ver una gran importancia no solamente en el orden teórico sino también y muy principalmente en el orden práctico, las relaciones que

guarda con las otras ramas del Derecho podemos exponerlas en muy breves palabras.

1. Con el derecho penal se relaciona el derecho administrativo, tanto porque las normas de este último se encuentran garantizadas en cuanto a su cumplimiento por sanciones penales, como porque la función administrativa es indispensable para que puedan ser llevadas a cabo las penas que el Poder Judicial impone, como lo demuestra entre otros el servicio penitenciario que depende del Poder Administrativo.
2. También es fácil precisar las relaciones que existen entre el derecho administrativo y el derecho procesal, pues aparte de que la Administración en el desarrollo de su actividad se sujeta a determinados procedimientos que en algunas ocasiones son reproducción del procedimiento judicial, la función administrativa complementa el procedimiento judicial, prestando ayuda a los tribunales para llevar a cabo la ejecución de sus resoluciones. En nuestro país, donde la designación de los altos funcionarios judiciales depende del Poder Ejecutivo, y en que éste 'proporciona los medios materiales para el mantenimiento del Poder Judicial, las relaciones 'de la Administración con este Poder son también múltiples y de muy variada naturaleza.
3. En cuanto a las relaciones que guarda con el derecho internacional, es fácil darse cuenta de ellas, porque la Administración realiza en el interior de cada país una gran parte de las obligaciones que el derecho internacional impone a los Estados soberanos, al mismo tiempo que el desbordamiento de los intereses colectivos fuera de las fronteras de cada Estado, ha ido haciendo surgir en la actualidad instituciones internacionales de orden administrativo.
4. Por último, el derecho administrativo se relaciona con todas aquellas ciencias que proporcionan a la Administración los elementos necesarios para organizar y encaminar su actividad en las diversas tareas que al Estado se encuentran encomendadas

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

**Conclusión**

La administración pública es una parte importante del Estado, que obviamente interesa a la sociedad porque su acción es más concreta y con mayores posibilidades de ser visualizada por la población del Estado y que inclusive esta acción pone de manifiesto con evidencia si la administración publica se lleva a cabo eficazmente para beneficio de la sociedad y si el estado a través de su órgano correspondiente actúa en forma adecuada para resolver los problemas sociales.

En México, en materia federal, la acción del Estado en la parte correspondiente a la administración publica, está señalada en el artículo 89 constitucional citado, que establece las facultades del ejecutivo federal, algunas de las cuales las llevara cabo como Jefe del Estado, pero muchas otras son de carácter administrativo, no solamente es desde el punto de vista formal por estar encomendadas al órgano ejecutivo, sino por la naturaleza de las mismas ya que representan el contenido del acto administrativo, en tanto que ,el artículo 90 de la Constitución que se comenta establece las formas en que se lleva a cabo la administración publica federal en México, señalando además que la Ley reglamentaria de este articulo, que es la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976y distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarias de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

**Bibliografía**

Carré de Malberg. Teoria General del Derecho. t. 1, pág. 160. Bonnardo

Gabino Fraga. (1934). Derecho Administrativo. Mexico; DF: Porrua.

Soriano Borja. (1983). Teoria General de las Obligaciones. Mexico; DF: Porrua.

Moto Salazar. (1965). Elementos del Derecho. Mexico; DF: Porrua.

E Garcia Maynez. (1940). Introduccion al Estudio del Derecho. Mexico; DF: Porrua.

Ignacio Burgoa. (1973). Derecho Constitucional. Mexico; DF: Porrua.