

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Estado finca su desarrollo en las instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial.

I. SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Es pertinente aclarar que la existencia del derecho administrativo está supeditada a que el ordenamiento jurídico regulador de la administración pública sea básicamente distinto a los que regulan la instalación y el funcionamiento de los órganos legislativos o de los órganos jurisdiccionales, así como diferente al que rige las relaciones entre particulares, habida cuenta de que el derecho administrativo cobra identidad cuando deviene en sistema normativo distinto en lo fundamental al que rija las relaciones entre particulares. En tanto ello no ocurrió, la regulación de la organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los particulares continuó bajo las reglas del derecho común, con excepciones para casos específicos de nuevo cuño que no admitían la aplicación de la regla general. Cuando las excepciones se multiplicaron y su materia versó sobre aspectos sustanciales, se tuvo que reconocer que se trataba de un sistema normativo especial, diferente al del derecho común.

Se ubica en Francia la cuna del derecho administrativo, nueva rama jurídica, resultante en cierta medida de la Revolución francesa, y se forjó fundamentalmente en la jurisprudencia de ese país.

El derecho administrativo, con el paso de los años, se consolida al grado de que se le considera el derecho común de la administración pública. “Sin embargo —afirma Georges Vedel—, sólo existe derecho administrativo en el sentido preciso del término cuando ese sistema de normas es sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones de los particulares”.⁴⁷

⁴⁷ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

II. APARICIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Consecuentemente, la ciencia del derecho administrativo también es de relativa reciente aparición. Su gestación se ubica en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Hicieron una aportación importante a la conformación de la ciencia del derecho administrativo los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia del referido tribunal administrativo, del siglo XIX, como Luis Antonio Macarel, quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, que inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo; Luis María de Lahaye, vizconde de Cormenin, quien publicó su obra *Cuestiones de derecho administrativo* también en 1818; Dionisio Serrigny, Luis Fermín Julián Laferrrière y el hijo de este último, Eduardo Julián Laferrrière, cuya obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, publicada en 1886, es, para muchos, el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización.⁴⁸

Fue el jurista italiano Gian Domenico Romagnosi quien escribió el primer libro de derecho administrativo, bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814, cuatro años antes que el libro de Macarel.⁴⁹ Sin embargo, debemos recordar que en 1810 se incluyó en el *Repertoire de Jurisprudence* la voz “acte administratif”, cuyo autor fue el jurista francés Felipe Antonio Merlín.⁵⁰

III. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

El destacado jurista aguascalentense Teodosio Lares⁵¹ publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo*, en la primera de las cuales —usando el cri-

⁴⁸ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

⁴⁹ Mannori, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Laterza, 2001, p. 5.

⁵⁰ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, vol. I, p. 61.

⁵¹ El niño José Teodosio de Jesús, español, hijo legítimo de don Vicente Lares Aguilar y de doña María de Jesús Macías Valadez, nació en el ahora municipio de Asientos, del actual

terio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo— definía a esta disciplina como “la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.⁵²

Aparecen las *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares —primera obra publicada en México sobre esta disciplina jurídica— tres décadas después de editarse en París el famoso libro de Antoine Macarel, cuyas ideas recoge el jurista mexicano, junto con las ideas de Cormenin, de Laferrière y de Serrigny, entre otros autores que menciona en dichas lecciones. Empero, Lares no se limitó a promover la ciencia del derecho administrativo, sino que también contribuyó a la configuración de tal rama del derecho, como norma, mediante la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo (1853), mejor conocida como Ley Lares, en honor de su autor, el eminente jurista hidrocálido.

El prestigiado jurista oaxaqueño, José María del Castillo Velasco, publicó en 1874 el primer tomo de dos —el segundo se publicó en 1875— de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. La bibliografía mexicana de derecho administrativo, digna de consulta al inicio del siglo XX, estaba reducida a las dos obras citadas de Lares y de Castillo Velasco, y al libro de Manuel Cruzado *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.

Conviene señalar que, lamentablemente, en el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidencia la falta de interés por esta disciplina jurídica, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de los principios, los fines y los avances del derecho administrativo como ciencia. Consecuencia de lo anterior es, por ejemplo, la creación —imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública— de organismos descentralizados, sin otra regulación jurídica que la contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema jurídico regulador de la administración pública no contemplaba la existencia de un área descentralizada.

estado de Aguascalientes, el 26 de mayo de 1806, y fue bautizado el 29 del mismo mes y año, según consta en un documento que obra en poder de uno de los autores de esta obra, expedido por el titular de la parroquia de Nuestra Señora de Belén, del municipio de Asientos, Aguascalientes, el 27 de julio de 1806.

⁵² Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

Afortunadamente, dicha situación se corrigió en el segundo tercio del siglo XX, durante el cual se registró un auge del derecho administrativo mexicano con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga, intitulada *Derecho administrativo* (1934), y de Andrés Serra Rojas, que lleva por título *Derecho administrativo* (1959); a éstas se les sumaron otras dos: la de Alfonso Nava Negrete, bajo el nombre de *Derecho procesal administrativo* (1959), y la de Jorge Olivera Toro, con el título *Manual de derecho administrativo* (1963). No es mera coincidencia que en esta época el marco jurídico de la administración pública mejorara sensiblemente mediante una más adecuada regulación jurídica de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

En el último tercio del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, a las nuevas y numerosas ediciones —corregidas, aumentadas y actualizadas— de las obras clásicas del derecho administrativo, referidas en el párrafo anterior, se les agrega la publicación de una veintena de obras importantes que han venido a enriquecer la bibliografía de esta disciplina jurídica, pero lamentablemente ninguna estuvo especialmente referida al derecho administrativo de alguna entidad federativa mexicana, por lo que la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, a la que pertenece este volumen dedicado al derecho administrativo de Colima, trata de llenar ese hueco bibliográfico.

IV. LA DIVISIÓN DEL DERECHO

La división del derecho, desde el tiempo de la antigua Roma, es un tema obligado de la ciencia jurídica, como se puede comprobar en el Digesto, cuyo libro primero, tras explicar de dónde deriva el término *ius* y citar la definición de Celso: “el derecho es la técnica de lo bueno y de lo justo”, pasa a distinguir al derecho público del privado, utilizando la fórmula de Ulpiano: *publicum ius est quod ad statum rei romana spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinent* (“es derecho público el que respecta al estado de la república, privado el que respecta a la utilidad de los particulares”).⁵³

Es de hacerse notar que la división del derecho no está libre de impugnaciones. Hans Kelsen, por ejemplo, objetó tal distinción, dada la ausencia de una frontera precisa entre el derecho público y el privado, situación que da lugar a la imprecisión técnica de la división, lo que se comprueba fácilmente

⁵³ Justiniano, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro D’Ors et al., Pamplona, Aranzadi, 1968, t. I, p. 45.

porque, según Kelsen, ninguna norma es exclusivamente pública o privada, puesto que todas afectan en mayor o menor medida tanto a la colectividad como a los particulares. Además, la pretendida división rompe la unidad del orden jurídico sin otro propósito que propiciar la creación autocrática de la norma jurídica, en lugar de su generación democrática por el órgano de representación popular. Kelsen sostiene:

Esta tendencia a romper la unidad del derecho positivo acudiendo a una “teoría” del derecho público, y a establecer la esfera de la administración, es decir, del derecho administrativo, como una esfera separada de la legislación, del derecho legal, dotada de autonomía, cuyo contenido constituiría un dominio jurídico determinado por la libre voluntad de las autoridades administrativas superiores... Toda esta doctrina no se explica sino en virtud de su tendencia política. Nacida en el hogar de la teoría constitucionalista, es su fin —consciente o inconsciente— privar al monarca y a las autoridades administrativas a él sometidas del papel subalterno de mero ejecutor de las leyes votadas por la representación popular, elevando a uno y a otras al rango de creadores autócratas del derecho, con independencia de la legislación democrática.⁵⁴

Pierde su principal argumento la objeción kelseniana a la división del derecho, en razón de que por haberse formulado en el contexto político alemán de su época, con el claro propósito de combatir a la “razón de Estado”, sustento de la omnipotencia y de la irresponsabilidad del Estado autocrático, no tiene cabida en el Estado de derecho, que asume su responsabilidad y suprime la falacia de la “razón de Estado”.

La doctrina clásica romana de la división del derecho, denominada “de los intereses en juego”, se funda en la citada fórmula de Ulpiano, conforme a la cual derecho público es el que atañe a la cosa pública, derecho privado es el que se refiere a la utilidad de los particulares. Dicho de otra manera, el derecho público concierne a la *res publica*, al poder público; en cambio, el derecho privado atañe al interés particular, a la propiedad privada.

Pese a las impugnaciones formuladas acerca de la división del derecho y a la falta de consenso para emplear un criterio para definir la distinción entre derecho público y derecho privado, porque ninguna de ellas resuelve satisfactoriamente la cuestión, el grueso de la doctrina acepta la referida distinción, cuando menos, para efectos didácticos.⁵⁵

En la división bipartita del derecho figura el derecho administrativo dentro de la rama del derecho público, junto con el constitucional, el penal, el

⁵⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Nacional, 1965, p. 117.

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 15.

procesal y el internacional público; por su parte, el derecho privado incluye al civil, al mercantil y al internacional privado.

V. CRITERIOS PARA DEFINIR AL DERECHO ADMINISTRATIVO

Desde el inicio del derecho administrativo se han empleado diversos criterios para definirlo, de los cuales revisamos a continuación los de mayor relevancia.

1. *Criterio legalista*

El derecho administrativo, con un criterio legalista, Alejandro Augusto Vivien, en su obra *Études administratives*, lo entendió como el conjunto de leyes que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado.⁵⁶

Se objeta al criterio legalista por definir al derecho administrativo como el conjunto de leyes administrativas, porque viola la regla elemental de la definición al incluir en ella lo definido, con lo que incurre en la falacia de la definición circular y, por tanto, requiere aclarar qué son las leyes administrativas para poder entender lo que es el derecho administrativo conforme a este criterio legalista, además de circunscribir el derecho administrativo a la norma jurídica, a la ley vigente, cuando, en rigor, es mucho más que eso, habida cuenta de que incluye principios fundamentales y la sistematización de sus categorías jurídicas e institucionales. Como bien hiciera notar Benjamín Villegas Basavilbaso: “Un conjunto de leyes administrativas sobre las más variadas y heterogéneas materias no puede constituir el derecho administrativo. Este criterio es explicable; corresponde a los orígenes del derecho administrativo y tiene un simple valor histórico”.⁵⁷

2. *Criterio subjetivo*

El derecho administrativo, conforme a este criterio, es el relativo a un sujeto específico, que para unos es el Estado; para otros, el Poder Ejecutivo, y para otros más, la administración pública.

⁵⁶ Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, t. I, p. 26.

⁵⁷ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, t. I, pp. 48 y 49.

3. *Criterio objetivo*

De acuerdo con el criterio objetivo, el derecho administrativo no se define por el sujeto, sino por su objeto, acerca del cual algunos autores se pronuncian por la función administrativa; otros, por los servicios públicos, y otros más, por las relaciones jurídicas. Cabe señalar que esto evita la unificación en la doctrina de este criterio para definir al derecho administrativo.

4. *Criterio mixto*

Del análisis de los principales criterios usados para definir al derecho administrativo se infiere que ninguno de ellos es suficiente para lograr una definición cabal y exacta de esa rama del derecho; así lo han entendido diversos autores, que por tal razón recurren a varios de estos criterios para elaborar su definición. En este caso se encuentra el profesor italiano Guido Zanobini, quien emplea simultáneamente los criterios subjetivo y objetivo para definir al derecho administrativo como “la parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”.⁵⁸

VI. LA DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Guarda el derecho administrativo una estrecha vinculación con el poder público, especialmente con el órgano en el que se inserta el área más grande de la administración pública, lo que le da un notorio matiz político; sin embargo, con afán de precisar el concepto de derecho administrativo, conviene hacer las dos consideraciones siguientes:

- No se ocupa el derecho administrativo de toda la estructura, organización y funcionamiento ni de la actividad total del sector público del Estado, sino sólo de una de sus partes: la administración pública, cuyo universo rebasa los límites del Poder Ejecutivo, habida cuenta de la existencia de sendas áreas de la administración pública en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, aun cuando el área mayor de la misma se inserte en el Poder Ejecutivo.

⁵⁸ Zanobini, Guido, *op. cit.*, p. 39.

- También atañe el derecho administrativo a las relaciones de las dependencias y entidades de la administración pública entre sí y de ellas con otras instituciones del Estado y con los particulares.

Consecuentemente, se puede afirmar que el derecho administrativo es el conjunto de valores, principios y normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, así como de sus relaciones con los particulares.

VII. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Ya nos hemos referido al derecho administrativo como rama jurídica o sector del derecho; ahora nos ocuparemos de él como ciencia, cuyo objeto consiste en interpretar, construir, sistematizar y evaluar el contenido de los principios, instituciones y normas jurídicas que rigen la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades, así como de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares. En opinión de Alfonso Nava Negrete:

Como ciencia, el derecho administrativo, es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas. Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados.⁵⁹

Al decir de Manuel Ballbé:

La ciencia del derecho administrativo es aquella que, inspirada en las esencias permanentes del derecho, se propone la interpretación, construcción, sistematización y valoración del contenido administrativo de un ordenamiento jurídico dado; o en otras palabras, la que tiene por objeto el conocimiento objetivo de un ordenamiento jurídico administrativo en sus normas, instituciones y principios, constituyendo un sistema unitario, coherente y total y, sin negar ni desconocer su validez, la estimación del mismo.⁶⁰

⁵⁹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 13 y 14.

⁶⁰ Ballbé, Manuel, “Derecho administrativo”, *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix editor, 1950, t. I, p. 65.

VIII. CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Se distingue el derecho administrativo de las otras disciplinas del derecho por un conjunto de características que le dan entidad e identidad, entre las que destacan su reciente creación, ya que es un *ius novum*; su mutabilidad, dado que debe adaptarse permanentemente al cambiante interés público; su constante crecimiento, derivado del vertiginoso avance científico y tecnológico, cuyos productos deben regularse jurídicamente, y su autonomía, de la que nos ocupamos a continuación.

IX. AUTONOMÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La autonomía del derecho administrativo se evidencia con la existencia de su propio sistema normativo, cuyas fuentes específicas evitan usar las del derecho ordinario y las de las otras ramas del derecho público (lo que no impide reconocer que no son solamente éstas las normas aplicables a la actividad administrativa del sector público, ya que una parte de ella puede estar regida por el derecho ordinario); también se comprueba con sus principios y normas jurídicas propias, prolijamente comentadas en su amplia bibliografía. Además, su inclusión como una asignatura imprescindible dentro de los planes de estudio de las escuelas de derecho demuestra su autonomía didáctica.

El derecho administrativo es considerado por la mayoría de la doctrina como una rama jurídica de marcados perfiles que la identifican con precisión, con sus problemas peculiares y su metodología propia, situación que motiva al jurista español Eduardo García de Enterría a calificar el derecho administrativo de derecho estamental, a semejanza del derecho mercantil y del agrario, habida cuenta de que se trata de un derecho reservado a una específica clase y calidad de personas, o sea, a un estamento, dada la condición característica de las mismas.⁶¹

En la actualidad, nadie niega su perfil propio al derecho administrativo, dados sus numerosos y peculiares rasgos característicos, entre los cuales Rafael Entrena Cuesta destaca:

1. En caso de lagunas, no se aplicarán directamente ni por vía analógica las normas del derecho privado, sino otras normas pertenecientes al ordenamiento administrativo, o los principios generales del derecho y sólo subsidiariamente cuando falle la técnica indicada, se acudiría al derecho privado.

⁶¹ García de Enterría, Eduardo, “Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núms. 2-3, 1960, pp. 331 y 332.

2. Los principios generales aludidos serán, a su vez, en primer grado, los del ordenamiento jurídico-administrativo.

3. La interpretación de las normas que integran este ordenamiento no deberá estar necesariamente ligada a los principios que rigen el derecho privado, sino que podrá estar regida por principios peculiares del derecho administrativo.⁶²

Conviene tener presente que la autonomía del derecho administrativo respecto del derecho ordinario surgió en Francia a partir del *arrêt* Blanco dictado por el Tribunal de Conflictos, el 6 de febrero de 1873, donde se estableció que la responsabilidad atribuible al Estado por los daños causados a los particulares debido a hechos del personal que aquél emplea en el servicio público no puede estar regulada por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.⁶³

Por otra parte, el desarrollo y consolidación del derecho administrativo da lugar a que algunas de sus materias revistan tal especialización que genera una rama que llega a cobrar autonomía, dada su específica finalidad de conocimiento y la independencia de su sistematización; así, en algunos países han logrado autonomía, entre otros, el derecho aduanero, el derecho agrario, el derecho ambiental, el derecho financiero, el derecho forestal, el derecho militar, el derecho minero, el derecho postal, el derecho registral y el derecho del turismo.

X. SUJECIÓN DEL ESTADO AL DERECHO

Relativamente reciente es la sujeción del Estado al derecho. Prueba de ello fue la existencia secular del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas. Mas el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de su llamada gran revolución (1688) y en Francia desde su célebre revolución (1789); este sometimiento de los actos del Estado al derecho se produjo a través de tres sistemas diferentes, de los que nos ocuparemos en el capítulo trece de este libro: 1) el de la sujeción parcial de la actuación del Estado, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; 2) el del sometimiento total de la actividad del Estado a la ley común (*common law*), o sea, sin un orden normativo especial, realizado al amparo del *rule of law*, y 3) el de la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del

⁶² Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 1986, p. 73.

⁶³ Tomado de Long, M. *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962, p. 6.

derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado, implementado a través del régimen de derecho administrativo.

XI. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo se ocupa de una gran diversidad de materias, circunstancia que explica su relación establecida no sólo con numerosas ramas del derecho, sino también con disciplinas no jurídicas.

1. *Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho*

Entre las ramas del derecho con las cuales mantiene una estrecha relación el derecho administrativo figuran el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho electoral, el derecho mercantil, el derecho municipal, el derecho parlamentario, el derecho penal, el derecho penitenciario, el derecho del trabajo y el derecho procesal.

A. *Relación del derecho administrativo con el derecho constitucional*

En su sentido amplio, el derecho constitucional es el tronco del que se desprenden las demás ramas del derecho, habida cuenta de que establece la base y los principios generales de esas ramas, así como los procedimientos para la creación, la modificación y la supresión de toda norma del orden jurídico, por lo que su vinculación con el derecho administrativo es evidente, toda vez que el constitucional estructura al Estado contemporáneo caracterizado como Estado de derecho, y en especial a la administración pública, amén de fijar los lineamientos generales para la actuación de la administración.

B. *Relación del derecho administrativo con el derecho civil*

El derecho administrativo, en razón de sus orígenes, tiene una fuerte relación con el derecho civil, dado que el primero surgió como resultado de la proliferación de las excepciones a las normas del segundo, y su desarrollo lo convirtió en el derecho común de la administración, con la consiguiente

reducción de la aplicación del derecho civil a las actividades de las áreas administrativas del Estado y al ejercicio de la función administrativa. A pesar de ello, muchos aspectos de dicha actividad y de ese ejercicio continúan rigiéndose por el derecho civil, razón por la cual uno de los mayores puntos de contacto entre ambas ramas del derecho consiste en determinar bajo qué condiciones admite en su materia el derecho administrativo los preceptos del derecho civil.

Además, el derecho administrativo regula la actuación de diversas instituciones públicas previstas en el Código Civil, como son el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

C. Relación del derecho administrativo con el derecho electoral

Se comprueba la relación del derecho administrativo con el derecho electoral por el hecho de que el primero regula la actuación del área administrativa de los órganos electorales, así como el reclutamiento y la selección de su personal y de su servicio civil de carrera, que en el caso del Instituto Nacional Electoral, en los términos del artículo 57 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se denomina “servicio profesional electoral nacional”, regulado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral.

D. Relación del derecho administrativo con el derecho mercantil

Se pone de manifiesto la relación permanente del derecho administrativo con el derecho mercantil a través de la historia económica del siglo XX, que acusa un movimiento pendular, derivado, por una parte, de una marcada tendencia intervencionista del Estado en materia económica acentuada al término de la Segunda Guerra Mundial, manifestada mediante una ola de nacionalizaciones a nivel planetario, y, por otra parte, ocasionada por una tendencia reprivatizadora del Estado que se impone a nivel mundial a partir de la década de los ochenta de la pasada centuria.

Producto del movimiento pendular de la economía, de flujo y reflujo, de estatización y privatización del siglo XX, es el crecimiento y contracción del derecho administrativo a expensas del derecho mercantil, al convertir normas del segundo en preceptos del primero, como ocurre cuando se restringe la

libertad de comercio para establecer los monopolios de Estado, o se condicionan las actividades mercantiles relativas al aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio del Estado o a la prestación de servicios públicos mediante la obtención de concesiones, permisos o autorizaciones, y en sentido contrario, a través de los procesos de reprivatización económica y de desregulación y simplificación administrativas.

E. *Relación del derecho administrativo con el derecho municipal*

Algunos autores niegan la autonomía del derecho municipal, ya que lo consideran apenas una sección del derecho administrativo que rige el ámbito comunal. Sin embargo, una parte de cualquier disciplina jurídica puede registrar un desarrollo tal que le permita convertirse en una nueva rama del derecho y alcanzar autonomía, como ha ocurrido en México y otros países de América y Europa con el derecho municipal,⁶⁴ en donde su relación con el derecho administrativo deriva de la existencia de una administración municipal, cuya estructura, organización y funcionamiento es regulada por ambas disciplinas, sin que hasta ahora se hayan deslindado con precisión absoluta los alcances de cada una de ellas.

F. *Relación del derecho administrativo con el derecho parlamentario*

El derecho parlamentario regula la organización y funcionamiento de los órganos legislativos; Fernando Santaolalla López lo define “como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.⁶⁵

Habida cuenta de que el derecho administrativo se ocupa de la organización administrativa de los órganos legislativos, o sea, de la organización y funcionamiento de sus áreas administrativas, resulta que ambas disciplinas versan sobre los órganos legislativos, aun cuando en lo que atañe a actividades diferentes, no obstante lo cual dicha circunstancia da lugar a imbricaciones entre sus respectivos preceptos.

⁶⁴ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

⁶⁵ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 30.

G. Relación del derecho administrativo con el derecho penal

El derecho administrativo regula la actuación de los órganos de la administración pública y de los depositarios de las funciones que se les encomiendan; empero, es el derecho penal el que determina y precisa las figuras delictivas en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus responsabilidades y previene la imposición de penas para tales ilícitos. En México, el título décimo del libro segundo del Código Penal Federal se ocupa de los delitos cometidos por los servidores públicos, entre los que destacan los de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de atribuciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Otra convergencia entre el derecho administrativo y el derecho penal se da en lo tocante a la ejecución de las penas impuestas por la comisión de delitos, cuya regulación compete al derecho penitenciario, que algunos autores identifican con el derecho de ejecución penal, y otros lo ubican como una rama o sección de este último. Esa relación con el derecho administrativo se manifiesta a través de la regulación que esta última disciplina jurídica realiza respecto de la administración de los centros de reclusión, desde la etapa de su construcción, por medio de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, hasta su cotidiana operación, mediante la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros ordenamientos jurídicos insertos en el derecho administrativo.

H. Relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo

La relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo se da por múltiples motivos, entre los que destacan la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales; la inspección del trabajo; las responsabilidades y sanciones administrativas; el registro de los sindicatos; el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de trabajo y, en el caso de las relaciones laborales regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional, de las condiciones generales de trabajo.

I. *Relación del derecho administrativo con el derecho procesal*

El derecho administrativo se relaciona con el derecho procesal, porque en el desarrollo del proceso, particularmente en el de carácter laboral administrativo y en el relativo a infracciones administrativas, participan autoridades administrativas; además, la administración tiene atribuidas diversas funciones jurisdiccionales, en cuyo ejercicio debe aplicar principios y normas de naturaleza procesal. Por ello, como bien explica Hugo Alsina:

...el Estado, en su función de poder administrador, ejerce también ciertas facultades jurisdiccionales en cuanto resuelve las pretensiones de sus súbditos, fundadas en relaciones de derecho público comprendidas en aquella actividad, y las cuales se resuelven con normas de actuación que unas veces son propias (procedimiento contencioso-administrativo) y otras corresponden al derecho procesal, aplicado supletoriamente.⁶⁶

2. *Relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas*

Como mencionamos en párrafos anteriores, el derecho administrativo no sólo se relaciona con otras ramas del derecho, sino también con otras disciplinas no jurídicas, como son la moral, la ciencia política, la ciencia administrativa, la sociología, la economía, la historia, la geografía y la estadística, entre otras.

XII. RAMAS AUTÓNOMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por diversas causas, algunas ramas del derecho administrativo alcanzan un desarrollo importante; incluso, de algunas de ellas han surgido nuevas ramas, lo que ha dado lugar a que ciertas ramas hayan cobrado autonomía en mayor o menor grado. Podemos señalar, entre otros, al derecho aduanero, al agrario, al ambiental, al financiero, al forestal, al militar, al minero, al postal, al del turismo y al urbanístico.

⁶⁶ Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963, t. I, p. 45.

XIII. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La voz española “fuente” proviene del vocablo latino *fons, fontis*, traducible en estricto sentido como fuente o manantial, y en sentido figurado como principio, fundamento, origen o causa, o como apunta Martín Alonso en su *Enciclopedia del idioma*: origen y principio de donde proviene una cosa.⁶⁷

Como se ve, la locución “fuentes del derecho” es una expresión metafórica que relaciona el sentido figurado de la palabra “fuente” con el sentido de la palabra “derecho”, que alude a la causa del derecho o al origen y principio de donde proviene, lo que explica Claude du Pasquier de la siguiente manera:

El término fuente crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho.⁶⁸

La doctrina distingue varios tipos de fuentes del derecho; en este sentido, tenemos, entre otras, las materiales, las formales y las históricas.

1. *Fuentes materiales*

Se hace alusión a las fuentes materiales o reales del derecho administrativo para referirse a los hechos y acontecimientos, incluidos los avances tecnológicos, que determinan la expedición, el sentido, la modificación y la derogación de las normas jurídicas. La aparición y la proliferación de conductas indeseables por nocivas, como el lavado de dinero, el narcotráfico y la prostitución infantil, generan la actividad legislativa encaminada a identificar tales actividades como delitos, para cuya comisión se previenen penas específicas. Otro tanto ocurre con el avance científico y tecnológico, como el relativo a los trasplantes de órganos o a la clonación, a la Internet y a la firma electrónica, que mueven al legislador a normar las actividades respectivas, por lo que tales avances son, sin duda, fuentes materiales del derecho administrativo.

⁶⁷ Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II, p. 2679.

⁶⁸ Du Pasquier, Claude, *Introduction a la théorie générale et a la philosophie du droit*, Neuchâtel (Suiza), Editions Ides et Calendes, 1937, p. 34.

2. Fuentes históricas

Se habla de fuentes históricas del derecho administrativo para referirse a los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que rigieron los aspectos relativos a esta disciplina y que ya no están vigentes. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 16 de noviembre de 1985, que antecedió a la ley del mismo nombre del 1o. de octubre, en vigor, constituye una fuente histórica del derecho administrativo colimense, toda vez que muchos de sus preceptos fueron retomados para la elaboración de la ley vigente.

3. Fuentes formales

En fin, por fuentes formales del derecho administrativo se pueden entender las actividades realizadas para la creación, la expedición, la modificación y la derogación de dichas normas, en cuyo caso hablamos de actividades legislativas, sociales y jurisdiccionales. Conviene aclarar que el derecho administrativo carece de fuentes diferentes a las fuentes del derecho en general, por cuya razón sólo profundizaremos en lo relativo a las fuentes formales específicas del derecho administrativo que, a semejanza de las del derecho en general, pueden ser la actividad legislativa, la actividad social, la actividad jurisdiccional y la doctrina.

A. La actividad legislativa

Como bien observa el eminente iusfilósofo mexicano Eduardo García Máynez, es la actividad legislativa, y no la ley, la fuente del derecho, así se trate del administrativo, porque “así como la fuente de un río no es el agua que brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa”.⁶⁹

Como productos de la actividad formalmente legislativa y de la materialmente legislativa —una y otra, fuentes formales del derecho administrativo mexicano—, podemos distinguir a la Constitución, la ley, el reglamento y la circular o similar disposición administrativa de carácter general, caracterizados como ordenamientos que contienen las normas del derecho administrativo.

⁶⁹ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 52.

a. La Constitución

De acuerdo con la doctrina jurídica, la Constitución formal de un Estado es el conjunto de normas regulatorias de la estructura, el poder y sus funciones, la competencia y las atribuciones del Estado, así como los derechos que los particulares pueden hacer valer frente a él.

Riccardo Guastini identifica cuatro conceptos diferentes de Constitución, a saber: 1) el acuñado a la luz de la filosofía política con un sentido liberal, para explicar a la Constitución como límite al poder político; 2) el elaborado en el campo de la teoría general del derecho, que entiende a la Constitución como un conjunto de normas fundamentales que caracterizan cualquier ordenamiento jurídico; 3) el redactado en el lenguaje común, que interpreta a la Constitución como un código que monopoliza en cada Estado tal denominación por tratarse de un singular documento normativo, de ahí que en cada sistema político no exista una pluralidad de Constituciones, sino una sola Constitución, y 4) el concepto que entiende a la Constitución como fuente del derecho.⁷⁰

Como producto de la actividad materialmente legislativa y formalmente constitutiva desarrollada por el Congreso Constituyente del estado de Colima, la Constitución colimense vigente contiene en el capítulo segundo de su título cuarto los preceptos jurídicos fundamentales que regulan la organización de la administración pública del estado y dan la pauta para su funcionamiento y para la regulación de sus relaciones con los particulares; por tanto, dicha actividad que produce los preceptos contenidos en los referidos artículos constitucionales viene a ser fuente formal del derecho administrativo mexicano.

b. La ley

El vocablo español “ley” tiene múltiples acepciones; entre otras, destaca la de regla establecida sobre un acontecer u obrar, lo cual evidencia que no sólo existe la ley jurídica, sino también ley moral, ley religiosa, ley económica y ley física. En el ámbito jurídico, se puede explicar la ley como la norma de conducta externa humana, general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva. En sentido formal, una norma de tales características será ley si y sólo si es expedida por el órgano legislativo competente. En sentido material, no importa quién emita la norma, por lo que será ley todo ordenamien-

⁷⁰ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001, pp. 30-39.

to jurídico expedido por órgano competente que regule la conducta externa humana con las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, obligatoriedad y coercitividad.

En sentido formal, ley jurídica será la emitida por un órgano legislativo competente, de acuerdo con un procedimiento específico preestablecido; en cambio, en sentido material, ley no sólo será la emitida bajo esa denominación por el órgano legislativo, sino también la Constitución expedida por el órgano constituyente, así como el reglamento formulado por el órgano administrativo.

El derecho administrativo colimense también está contenido en las leyes, producto de la actividad formal y materialmente legislativa realizada por el Congreso del estado de Colima, que a continuación se listan:

- Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados del Estado de Colima.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Legislativo del Estado de Colima.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Colima.
- Ley de Aguas para el Estado de Colima.
- Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima.
- Ley Apícola del Estado de Colima.
- Ley Arancelaria de los Abogados en el Estado de Colima.
- Ley que crea el Archivo Histórico de Colima.
- Ley de Archivos del Estado de Colima.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.
- Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Colima.
- Ley de Austeridad del Estado de Colima.
- Ley de Caminos y Puentes del Estado de Colima.
- Ley de Fomento y Desarrollo de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima.
- Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.
- Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Colima.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Colima.
- Ley de Desarrollo Social del Estado de Colima.

- Ley de Deuda Pública del Estado de Colima y sus Municipios.
- Ley de Educación del Estado de Colima.
- Ley de Expropiación para el Estado de Colima.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.
- Ley de Fomento Económico para el Estado de Colima.
- Ley de Fomento y Protecciones del Maíz Nativo como Patrimonio Alimentario del Estado de Colima.
- Ley de Ganadería del Estado de Colima.
- Ley de Hacienda del Estado de Colima.
- Ley de Ingresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.
- Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima y sus Municipios.
- Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
- Ley Estatal de Obras Públicas.
- Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Colima.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios.
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.
- Ley de Salud del Estado de Colima.
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima.
- Ley de Turismo del Estado de Colima.
- Ley de Vivienda para el Estado de Colima.

c. El reglamento

A semejanza de la ley, el reglamento es un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; se distingue de la ley en razón de su órgano emisor, toda vez que ordinariamente es dictado por el Poder Ejecutivo, de ahí que resulte ser más fácilmente modificable que la ley, lo que no es óbice para la expedición de reglamentos interiores de los otros poderes y de los órganos constitucionales autónomos, sin ninguna intervención del Ejecutivo. En la práctica, los reglamentos pueden clasificarse como emitidos de acuerdo con la ley, en ausencia de la ley y en contra de la ley.

El llamado “reglamento heterónimo” es el reglamento emitido de acuerdo con la ley, denominado así por estar sometido a los dictados de la ley expedida por otro poder, el cual es el Legislativo, circunstancia que impide su libre desarrollo. En cambio, el reglamento emitido en ausencia de la ley es el conocido como “reglamento autónomo”, llamado así por no tener su fundamento en la ley, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional, que no requiere de una ley que reglamentar. Distinto es el caso del reglamento emitido en contra de la ley —y que, por tanto, es ilegal—, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, bien por emitirse en infracción de la ley que pretende reglamentar, ya sea por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, y en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal, sino también inconstitucional.

El doctor Gabino Fraga definió al reglamento como “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.⁷¹

La anterior definición no es aplicable a todo tipo de reglamento, ya que, como acabo de mencionar, los llamados reglamentos autónomos derivan directamente de la Constitución; es por ello que la doctrina distingue entre reglamento heterónimo y reglamento autónomo.

Toda vez que la facultad reglamentaria, que se le confiere al gobernador o gobernadora del estado, en términos de la fracción IV del artículo 58 de la Constitución particular de Colima, es intransferible e indelegable, ningún funcionario de la administración pública colimense puede expedir reglamentos de leyes ni disposiciones de cualquier otra denominación que sustituyan a aquéllos.

Por ser un ordenamiento normativo de índole general, el reglamento debe ser abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, creado mediante procedimiento diferente al de la ley expedida por el órgano legislativo, derivado de un acto unilateral de autoridad competente, en ejercicio de la función materialmente legislativa que le atribuye el orden jurídico vigente; su generalidad contrasta con los actos de autoridad que producen efectos concretos o individuales.

De igual modo, conviene hacer hincapié en que la facultad reglamentaria del gobernador del estado se reduce a las leyes emitidas por el Congreso local, en tanto que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos queda acotada por las leyes en materia municipal que expida el Congreso del estado.

⁷¹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 104.

d. Otras disposiciones administrativas de carácter general

Se ubican en el primer escalón de la normativa jurídica las disposiciones administrativas de carácter general, tales como circulares, manuales, reglas, instructivos, lineamientos generales y demás ordenamientos que contienen disposiciones generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la administración pública.

La obligatoriedad de dichas disposiciones se circunscribe a quien la emite y a sus subordinados, mas no a los gobernados, por lo que éstos podrán impugnarlas con éxito cuando rebasen o contradigan, en su perjuicio, la Constitución, la ley o el reglamento. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la siguiente jurisprudencia: “Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se funden en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales”.⁷²

B. *La actividad social que deviene costumbre*

En determinadas condiciones y circunstancias, la actividad social llega a ser costumbre, entendida en sentido amplio como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie, en tanto que, con un sentido jurídico, se interpreta como la práctica establecida con fuerza de precepto, lo que la erige como una fuente del derecho en general, ya que la repetición de actos de la misma especie puede generar una norma jurídica, llamada por Justiniano “derecho no escrito”, es decir, “derecho consuetudinario”, que por cierto puede ser recopilado por escrito sin perder por ello su carácter consuetudinario.

En el ámbito de la doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del derecho administrativo. En México, el artículo 2o. constitucional define como comunidad integrante de un pueblo indígena a la que, asentada en un territorio y con reconocimiento de autoridades propias y formas propias de gobierno interno, acordes con sus usos, costumbres y prácticas tradicionales, forma una unidad social, económica y cultural, lo que significa que la regulación de la estructura y organización de la administración pública específica de una comunidad integrante de un pueblo indígena —materia del derecho administrativo— puede ser determinada por sus usos, costumbres y prácticas tradicionales. Salvo esta posible excepción,

⁷² Tesis 352, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, 3a. parte, Segunda Sala, p. 584.

la costumbre en México, y específicamente en Colima, no es fuente del derecho administrativo y carece de fuerza normativa.

C. La actividad jurisdiccional

Con el mismo argumento por el que reconocemos a la actividad legislativa, y no a la ley, como fuente del derecho, estimamos que es la actividad jurisdiccional, y no su producto (la jurisprudencia), la que genera el derecho.

Realizada en ejercicio de la función pública jurisdiccional, la actividad jurisdiccional básicamente consiste en *ius dictio*, esto es, en dictar el derecho en caso de controversia. En tal circunstancia, el criterio igual empleado respecto de un problema jurídico, a través de un grupo sucesivo e ininterrumpido de sentencias concordes, es lo que se entiende por “jurisprudencia”, de acuerdo con la tercera de las acepciones registradas en el *Diccionario de la lengua española*: “criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes”.⁷³

El prestigiado jurista argentino, Agustín Gordillo, con toda razón hace notar que “La jurisprudencia no es el conjunto de normas y principios imperativos contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, sino las interpretaciones reiteradamente concordantes del orden jurídico positivo hechas por órganos jurisdiccionales (*auctoritas rerum similiter judicatorum*)”.⁷⁴

En México, la relevancia de la actividad jurisdiccional como fuente del derecho administrativo es muy modesta, por cuanto sólo puede influir indirectamente en su generación en la medida en que la jurisprudencia administrativa sea tomada en cuenta por el legislador para la actualización de la norma jurídica, toda vez que dicha jurisprudencia, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, sólo obliga a los órganos jurisdiccionales a acatarla, mas no es obligatoria para las autoridades administrativas y los particulares.⁷⁵

En términos de los artículos 74 de la Constitución local y 254, 255 y 256 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Colima, el Pleno y las salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado pueden establecer jurisprudencia, y de acuerdo con el artículo 262 de dicha ley, será obligatoria para los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial del estado, salvo el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

⁷³ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II, p. 1215.

⁷⁴ Gordillo, Agustín A., *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 228.

⁷⁵ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 59.

D. *La doctrina*

El derecho romano entendía a la doctrina como el conjunto de opiniones de los jurisconsultos, concediéndole gran relevancia como fuente del derecho. Por ello, de conformidad con una disposición (la Constitución) del emperador romano de Oriente, Teodosio II (año de 426), los jueces tenían la obligación de atenerse, en la elaboración de sus sentencias, a la opinión de los difuntos Papiniano, Gayo, Ulpiano, Paulo y Modestino, lo que dio lugar a la ficción conocida como el “tribunal de muertos”, cuyo presidente resultó ser Papiniano, porque en caso de registrarse empate de opiniones se debía dar preferencia a la de dicho personaje, por considerarlo el más grande de los jurisconsultos romanos.

Si bien la doctrina no puede considerarse actualmente como fuente formal y directa del derecho administrativo mexicano, sí debe tenerse como fuente mediata e indirecta del mismo, en la medida en que el legislador se inspira en las opiniones doctrinarias para la elaboración de la ley, de ahí la importancia de promover el desarrollo de una doctrina colimense de derecho administrativo.

E. *Los principios generales del derecho*

En el derecho comparado contemporáneo es usual recurrir, a falta de ley, a los principios generales del derecho, cuyo concepto es uno de los puntos más controvertidos en la doctrina jurídica; pese a ello, tales principios se convierten en fuente del derecho mediante varios procedimientos. El principal consiste en el empleo que de ellos se hace en el desarrollo de la actividad legislativa para la elaboración de la norma jurídica, a través de la cual quedan incorporados al derecho positivo; empero, tales principios también pueden ser utilizados como fuente del derecho mediante otros procedimientos; por ejemplo, el de usarlos para llenar las lagunas o subsanar las indebidas omisiones de dicha norma jurídica, cuando ésta no contiene precepto aplicable al punto en controversia.

Son numerosas las interpretaciones de la locución “principios generales del derecho”; destacan las que los explican como: *a)* los axiomas contenidos en las antiguas compilaciones; *b)* los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento de sus preceptos; *c)* las máximas universales, generales por su naturaleza y subsidiarias por su función, aplicables subsidiariamente a las lagunas del derecho, y *d)* los contenidos en el derecho

positivo de cada país que se pueden inferir de los preceptos de su propio orden jurídico.

Entendidos como máximas universales, los principios generales del derecho son el andamiaje del derecho, porque entrañan su esencia misma, son generales por su naturaleza y subsidiarios por su función, de aplicación supletoria a las lagunas del derecho positivo; entre ellos, destacan en el derecho administrativo los de:

- *Buena fe*: predica la concordancia entre el acto y la conciencia, entre la acción y la intención, en cuya virtud se adquieren derechos o beneficios, como en el caso de la prescripción, o se liberan responsabilidades o cancelan deberes.
- *Debido proceso*: prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertas condiciones y requisitos, que incluyen el respeto de la garantía de audiencia, la prohibición de tribunales especiales y leyes privativas, y la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales dictadas por autoridad competente.
- *Legalidad*: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”,⁷⁶ en tanto que los particulares, por sujetarse a la legalidad en sentido negativo, pueden hacer lo que el orden jurídico vigente no les prohíba.
- *Moralidad administrativa*: en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, y orientarse por criterios de legalidad, lealtad, justicia, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, tanto en sus relaciones con los administrados como con sus compañeros, sus jefes y sus subordinados.
- *Seguridad jurídica*: el Estado debe preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, sus bienes y sus derechos contra todo acto indebido proveniente de otros particulares o de las autoridades, ya que estas últimas sólo podrán afectar a la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos.
- *Supremacía del interés público sobre el interés privado*: en materia administrativa atañe especialmente al instituto de la expropiación y a la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio del Estado.

⁷⁶ *Apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación*, sexta parte, núm. 47, p. 108.

XIV. COMPILACIÓN Y CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Mediante dos actividades diferentes puede efectuarse la reunión o colección sistematizada de ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema: la compilación y la codificación. La primera es producto de una labor editorial, frecuentemente a cargo de un particular, mientras que la segunda es resultado de una labor legislativa o reglamentaria a cargo del poder público. Ambas tienen el común propósito de facilitar el conocimiento de la normativa jurídica vigente, respecto de una materia dada, a través de una colección ordenada de los preceptos respectivos.

La codificación consiste en la integración lógica, ordenada y sistematizada de preceptos jurídicos reunidos con sentido de unidad para formar un cuerpo normativo coherente y congruente, para la regulación de los temas de una parcela del derecho. Así, codificar es, como bien dijera el jurista español Demófilo de Buen, “reducir una rama del Derecho a una ordenación sistemática de reglas legales”.⁷⁷

En cambio, la compilación o acción de compilar es una actividad editorial que pueden realizar, y que, de hecho, realizan, empresas editoriales, cuando publican en un mismo volumen ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema o sobre temas afines.

La codificación del derecho administrativo ha encontrado una fuerte oposición tanto en los órganos del poder público a cuyo cargo estaría su implementación como en la doctrina; se argumenta en su contra la multiplicidad y la mutabilidad de las disposiciones administrativas, así como la índole tan diversa de los asuntos que regulan. Por ello, es poco frecuente la existencia de códigos administrativos en el sentido estricto de colecciones metódicas y sistematizadas de preceptos jurídicos, producto de la actividad legislativa o reglamentaria del poder público.

En México podemos citar, en el ámbito de los estados de la República, los códigos administrativos de los estados de Chihuahua y de México, expedidos por sus respectivas legislaturas; el estado de Colima, como la mayoría de los estados de la República, carece de código administrativo.

⁷⁷ Buen, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932, p. 167.