

GLOSARIO

Beatriz Camarillo Cruz

A

Acto administrativo

Es un medio de la administración pública mediante el cual expresa su voluntad tendente al interés general. En estricto sentido lo realiza el Poder Ejecutivo como parte de su función administrativa inherente, y en sentido amplio también efectúan actos administrativos el Poder Judicial y el Poder Legislativo. El acto administrativo se sujeta al principio de legalidad estatal y para ser válido debe expedirse por el órgano administrativo competente conforme al procedimiento y requisitos establecidos, debe expresar una voluntad libre de vicios, atender al fin que se señala en la ley, estar fundado y motivado, con el objeto determinado o determinable, lícito, satisfacer el interés público y constar por escrito.

Administración pública

Es la actividad del Estado que se realiza mediante los órganos previstos en la Constitución, generalmente correspondientes al órgano Ejecutivo, y que desarrollan la función administrativa. Materialmente refiere la actividad del poder político que relaciona a los administradores con los administrados para satisfacer el interés público. Se caracteriza por contar con una estructura jerárquica supeditada al presidente de la República y sujeta a procedimientos técnicos, integrada por elementos personales, patrimoniales y jurídicos. En México, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal.

Ámbitos de validez de la norma jurídica

La palabra ámbito proviene del latín *ambitus* que significa contorno o perímetro de un espacio; validez, por su parte, es existencia normativa. Así, por ámbitos de validez se entiende el alcance y la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo y espacio, sobre ciertas personas, con la exigencia de determinada conducta.

Ámbito personal de validez de la norma jurídica

Refiere la validez de los actos jurídicos en función del órgano que los emite y del individuo al que se destinan; es decir, sujetos activos y pasivos, respectivamente.

Ámbito espacial de validez de la norma jurídica

Es la aplicación de la norma jurídica con atención de la geografía. Abarca todo el territorio de un Estado y los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Ámbito temporal de validez de la norma jurídica

El ámbito de validez temporal refiere la aplicación de las leyes en el tiempo. Implica, entre otros, el estudio de la irretroactividad, la publicación, la vacatio legis y la vigencia de las normas jurídicas.

Ámbito material de validez de la norma jurídica

Se vincula a las diferentes áreas de especialización normativa con aplicación en una rama, por ejemplo civil, penal, laboral o administrativa y sus subsecuentes especializaciones, tales como el derecho familiar, burocrático, marítimo, bancario, aéreo, entre otros.

C

Circular

Orden o instrucción que una autoridad superior dirige a todos o a parte de sus subordinados. Implica impartir órdenes o instrucciones por lo general escritas. Son actos administrativos a través de los cuales los órganos estatales superiores dan instrucciones a sus subordinados en lo que atañe al régimen interior de las unidades administrativas, el funcionamiento en relación con el público o para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas; en este último caso constituyen criterios generales aplicables a casos concretos, pero sin establecer por sí mismas derechos u obligaciones para los gobernados.

D

Decreto

Históricamente el Decreto es una resolución, mandato u orden escrita, firmada o rubricada por el monarca, que tenía por objeto ejecutar las leyes del reino, proveer o hacer alguna declaración sobre casos particulares o establecer medidas de buen gobierno. En

el derecho mexicano es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas y que requieren de publicidad a efecto de que sean conocidas por las personas a las que va dirigido.

Derecho administrativo

Es una rama del derecho público constituida por un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la actividad de los órganos administrativos estatales en su estructura y relaciones internas, la función administrativa que desempeñan, a los sujetos y a los medios de defensa que tienen frente a la autoridad administrativa. Entre sus ramas especializadas se encuentran el derecho aduanero, ambiental, aéreo, burocrático, militar, fiscal, naval, marítimo, agrario, demográfico, energético, funerario, migratorio y de propiedad industrial. El criterio científico lo concibe como la ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos y teorías acerca de la administración y la actividad administrativa, perfeccionando con ello la legislación y la propia actividad administrativa.

Descentralización administrativa

Descentralización es una forma de organización de la administración pública que se manifiesta en la constitución de entes con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuentan con independencia técnica y con cierta autonomía frente al órgano central que ejerce sobre él facultades de vigilancia y control. La descentralización puede ser *técnica* y se vincula a actividades de alta especialización; por *servicio* otorga determinadas funciones públicas; y por *región* implica la instauración de una estructura administrativa encargada de atender los intereses de una población en un territorio determinado. En su creación dichas entidades pueden adoptar diversas figuras legales al recurrir al derecho público y al derecho privado; en el primer caso estaremos ante *organismos descentralizados* propiamente dichos (Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; en el segundo, frente a *empresas de participación estatal mayoritaria* y ante *fideicomisos públicos*.

Desconcentración administrativa

Implica la distribución de competencias, por lo que es una forma de organización jurídico-administrativa que forma parte de la administración pública centralizada. Los órganos desconcentrados (y no organismos como en la administración pública descentralizada), forman parte de un organismo administrativo superior cuyo titular nombra a sus mandos; carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propios, pero cuentan con cierta independencia técnica o administrativa. Ejemplos de órganos desconcen-

trados son: Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Migración, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Comisión Reguladora de Energía, Servicio de Administración Tributaria, Comisión Nacional del Agua, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

E

Empresa paraestatal

Las empresas de participación estatal forman parte de la administración pública descentralizada, cuya función es operar para el logro de beneficios económicos en favor del Estado y como custodios del interés general se hacen cargo de las áreas prioritarias para la nación. La forma jurídica que adoptan es variada, como por ejemplo de sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los socios son dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos que se asocian en función de sus cargos. Algunos ejemplos son Notimex S. A. de C. V., Liconsa S. A. de C. V., P. M. I. Comercio Internacional S. A. de C. V. y El Colegio de la Frontera Norte A. C.

Erario. Véase Hacienda pública.

Expropiación

Expropiar es el acto de autoridad por medio del cual se priva a una persona de un bien sin su consentimiento, pero mediante indemnización y por una causa de utilidad pública. Sus elementos son la existencia de la utilidad pública, la indemnización y la transferencia de la propiedad del particular a la administración pública. En la expropiación el Estado no contrata con el ciudadano sino que lo somete a su imperio a través de la autoridad administrativa; es decir, del órgano Ejecutivo federal, estatal, municipal o del jefe de gobierno del Distrito Federal, al expedir la respectiva declaratoria o decreto de expropiación. La compensación puede ser previa, concomitante o posterior. En México la Constitución refiere que la expropiación sea mediante compensación.

F

Facultad reglamentaria. Véase Reglamento.

Fideicomiso

Es un contrato mediante el cual una persona física o moral llamada fideicomitente transfiere los derechos y acciones sobre una parte de sus bienes a una institución fidu-

ciaria para cumplir un fin lícito, en favor de otra persona llamada fideicomisario. El fideicomiso puede ser privado o público. Los fideicomisos públicos carecen de personalidad jurídica; se crean por mandato de ley o mediante facultades del Ejecutivo Federal, y son aquellos en virtud de los cuales el gobierno federal o alguna de las entidades de la administración pública federal constituyen con una institución financiera autorizada para actuar como fiduciaria, un patrimonio con bienes de dominio público previa desincorporación, o privado de la Federación, para la realización de un fin lícito y determinado impulsando con ello las áreas prioritarias del Estado. Las secretarías de Estado agrupan a los fideicomisos públicos dependiendo del sector al que pertenezcan y participan en sus órganos de gobierno.

Finanzas públicas

Son las operaciones que atañen al ingreso y gasto del Estado. Las finanzas públicas se sujetan al principio de legalidad, son la parte operativa de la política fiscal del Estado y mediante su empleo se lleva a cabo la planeación, presupuestación y evaluación de la distribución y del impacto de los ingresos y egresos públicos en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Función administrativa. Véase *Administración pública*.

Función pública

Es la actividad desarrollada por un órgano del Estado encaminada a cumplir con sus atribuciones o fines. Es el medio que posibilita la relación entre el gobierno y la sociedad y debe atender las necesidades y problemas de esta última. Las funciones son administrativas, legislativas y jurisdiccionales, y recientemente se han incorporado las llamadas funciones autónomas.

H

Hacienda pública

La hacienda pública es el conjunto de haberes, bienes, rentas, impuestos y todo tipo de recursos a cargo del Estado para satisfacer las necesidades de la nación. El término erario fue usado por los romanos para designar al tesoro público y llamaron fisco al tesoro del príncipe; posteriormente ambos tesoros se fusionaron bajo el nombre de fisco; actualmente se denomina hacienda pública.

I

Institución

Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado o sociedad. Institución proviene del vocablo latino *institutionis* que para los jurisconsultos romanos significa los principios o los fundamentos de la disciplina jurídica; *institutio* por su parte se relaciona con los términos edificar, regular u organizar. En el campo de la sociología política y jurídica, institución es el conjunto de patrones, reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social claramente identificado; se trata de una forma social relativamente duradera que cumple con una función específica de regulación y control. Desde una perspectiva acotada, institución es la estructura física de gobierno que realiza una función pública.

L

Legalidad. Véase *Principio de legalidad.*

Ley

Precepto de carácter general, abstracto e impersonal dictado por la autoridad competente, que manda, prohíbe o permite algo. En el régimen constitucional es la disposición aprobada por el Congreso y sancionada por el jefe del Estado. La ley tiene dos acepciones, una formal que la considera como tal si se produce atendiendo al órgano y al procedimiento establecido para su creación; y una material que se refiere a sus características inherentes en cuanto son generales, abstractas e irrenunciables. Existe una clasificación de las leyes en imperativas, prohibitivas y facultativas: si la ley manda una acción se llama imperativa; si prohíbe una acción se denomina prohibitiva, y si no manda ni prohíbe, pero introduce un derecho o facultad que cada uno puede libremente usar o no usar, es facultativa.

Ley federal

Las leyes federales son promulgadas por el Congreso de la Unión en ejercicio de alguna competencia atribuida exclusivamente a la Federación.

Ley general

Las leyes generales son promulgadas por el Congreso de la Unión para regular actividades de los órganos federales, en aquellas materias que las entidades federativas también regulan dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Ley orgánica

Las leyes orgánicas regulan la organización de los poderes públicos mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades, y la especificación de sus fines, estructura, atribuciones y funcionamiento. Los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del poder público tanto federales como locales se organizan a través de sus leyes orgánicas respectivas.

Ley reglamentaria

Las leyes reglamentarias son las que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para su aplicación.

M

Ministerio. Véase Secretaría de Estado.

N

Nacionalización

Es el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había permanecido sujeta a la acción de los particulares, nacionales o extranjeros.

Norma oficial

Es la regulación técnica de observancia obligatoria que expiden las dependencias de la administración pública federal, que establece las reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación; así como los lineamientos relativos a la terminología, simbología, embalaje, marcado, etiquetado, cumplimiento y aplicación. El proceso de creación de las también llamadas NOM se establece en la Ley Federal de Metrología y Normalización.

O

Organigrama

Un organigrama es la sinopsis o esquema de la organización jerárquica de una entidad administrativa o de una empresa pública.

Organismos descentralizados. Véase *Descentralización administrativa*.

Órganos desconcentrados. Véase *Desconcentración administrativa*.

P

Presupuesto

El presupuesto es un acto de previsión y autorización tanto de los ingresos como de los egresos de un Estado para un ejercicio financiero que se actualiza periódicamente. El presupuesto cumple las funciones de autorizar a la administración el gasto público asignado. En México el presupuesto tiene una periodicidad anual y se encuentra dividido en dos rubros, uno de ingresos establecido en la Ley de Ingresos cuya aprobación corresponde al Congreso de la Unión, y otro en los gastos asentados en el Presupuesto de Egresos de la Federación propuestos por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; su aprobación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

Principio de legalidad

El principio de legalidad es uno de los ejes del Estado de derecho; establece que todo acto de los órganos estatales debe encontrarse debidamente fundado y motivado por el derecho en vigor. Las acciones o procedimientos jurídicos llevados a cabo por las autoridades estatales deben tener su apoyo estricto en una norma legal en sentido material, la que a su vez debe elaborarse conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. El principio de legalidad se observa en la relación entre los actos de ejecución material, normas individuales, decisiones administrativas y sentencias; en los actos de aplicación de las normas legales y reglamentarias; en las relaciones entre el reglamento y la ley y en las relaciones entre la ley y la Constitución.

Procedimiento administrativo

Es el medio legal de realización de pasos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos de la esfera administrativa. Quedan incluidos los actos de producción, ejecución, autocontrol e impugnación y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa. Se constituye por un conjunto de trámites y formalidades ordenados en las leyes administrativas, que

determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo y que son necesarios para su perfeccionamiento y validez.

R

Reglamento

Es la norma general, abstracta e impersonal expedida por una autoridad competente para la ejecución de una ley o para regular el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio. El titular del Poder Ejecutivo ejerce la facultad reglamentaria con fundamento en el artículo 89 constitucional. Según algún sector de la doctrina se trata de una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. Las diferencias entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos detallan los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

S

Secretaría de Estado

Es la unidad administrativa superior que auxilia al titular del Ejecutivo de un Estado en sus funciones de gobierno de naturaleza político-administrativas. En México se trata de los órganos que pertenecen a la administración pública federal centralizada y que son auxiliares del titular del Poder Ejecutivo. Una secretaría de Estado tiene una función política, sus titulares no tienen responsabilidad frente al Congreso y únicamente deben comparecer ante alguna de las dos cámaras para informar del estado que guardan sus respectivos ministerios. Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que implica poderes de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, poder disciplinario y de resolución de conflictos de competencia.

Secretaría del despacho. Véase *Secretaría de Estado*.

Servicio público

El servicio público es una institución jurídico administrativa del Estado cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental. Se concreta a través de funciones que podrán ser realizadas directamente por el Estado o por los particulares mediante permisos o concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeto a normas y principios de derecho público. Los servicios públicos son creados y organizados por el Estado mediante leyes del Poder Legislativo; suponen una acción de interés general; son continuos, uniformes, regulares y permanentes, pueden ser gratuitos u onerosos.

V

Vacatio legis. Véase *Vigencia*.

Vigencia

Se refiere al periodo de tiempo durante el cual se puede aplicar válidamente una norma, que será vigente hasta en tanto no sea derogada o abrogada de forma implícita o explícita por otra, de acuerdo con el procedimiento establecido en la propia Constitución. Sin embargo, una norma puede estar formalmente vigente y no aplicarse, por lo que materialmente carece de eficacia. Una situación diferente se presenta cuando entre la publicación de una norma en el *Diario Oficial* y su entrada en vigor, transcurre cierto tiempo denominado *vacatio legis*.

Fuentes consultadas

Diccionario de la lengua española

Enciclopedia jurídica latinoamericana, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 10 ts.

Esriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 1979, 4 ts.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Lozano, Antonio de Jesús, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas*, México, J. Balleca, 1905.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés-UNAM, 2000.