

2.1. Principios constitucionales que determinan la distribución de competencias

2.1.1. El sistema federal mexicano y el esquema de distribución de funciones o competencias

Como se apunta en la obra “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, p. 25), se puede ubicar el origen de esta palabra y según el Diccionario de la lengua española en el vocablo latino *foederatio*, *-onis*, significando “acción de federar”, “organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”, “Estado federal” y “poder central de ese Estado”; el mismo término “federal” -proviene del latín *foedus*, *-eris*, pacto, alianza- que a la vez remite a “administración federalista”; las locuciones “federar” -del latín *foederare*- y “federativo” -del latín *foederatus* e *-ivo*-, que se entiende como “unir por alianza, liga, unión o pacto entre varios” y “perteneciente o relativo a la federación”, así como “sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno central”.

Ahora bien, según nos comenta el maestro Ignacio Burgoa (BURGOA, 2006, pp. 407, 408, 410, 411, 413 y 414), desde el momento en que varios estados o entidades separadas y sin ninguna vinculación previa de dependencia entre ellas deciden integrarse a través de un pacto que conduce a una forma superior de voluntad, dan paso al surgimiento de un Estado federal o federación, generando de inmediato una figura estatal que se superpone a las partes que se unen, un verdadero super Estado que siendo ya el titular de la soberanía de esa nación que de esta manera se está fundando, se encarga de mantener un equilibrio de poder entre las partes que lo forman y cuida de manera general por los intereses de esa Unión o Federación.

Vemos entonces así, que el proceso formativo o de creación de una Federación requiere el desarrollo sucesivo de tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos a saber, independencia previa de Estados soberanos que deciden unirse pues el pacto solo puede darse entre aquellos que poseen capacidad para actuar libremente, una alianza que pactan entre sí y la creación de una nueva entidad superior y distinta derivada de dicha alianza, en la que coexisten varios gobiernos en diferentes niveles, sin llegar a ser absorbidos uno por el otro.

El Estado federal representa entonces ser el vínculo entre entidades autónomas, el cual tiene las siguientes características jurídicas: a) su creación viene a ser el resultado de la voluntad de las partes que han decidido unirse y le dispensan una serie de materias sobre las que de manera única debe desplegar su poder de imperio; b) en el ejercicio de la soberanía participan los Estados integrados, los cuales llegan a expresar la voluntad nacional en la función legislativa, teniendo para ello el derecho de designar a individuos, los senadores, para que en un sistema bicameral junto con los diputados, constituyan un Congreso general; c) las en-

tidades que lo integran, participan también en el proceso de reformas del Código fundamental por conducto de sus respectivas asambleas legislativas; y, d) el Estado federal concentra algunas facultades que recibe de todas y cada una de las partes estatales que lo componen y que antes del pacto les correspondían, pero al mismo tiempo lleva a cabo una acción de descentralización, al reconocerles a las entidades federativas que lo forman, una autonomía que les permite organizarse política y jurídicamente a fin de que puedan manejar sus asuntos internos, respetando en todo caso las reglas, bases o principios que el ordenamiento federal previene.

En consideración a lo apuntado con anterioridad, tenemos pues que las entidades federadas disponen de una autonomía democrática, que ejercen al designar sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; autonomía constitucional, pues cuentan con la potestad de organizarse jurídica y políticamente sin llegar a transgredir los principios de la Constitución nacional; autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que atañe a todas aquellas materias que no se encuentren conferidas a

la órbita federal; y, participación en la expresión de la voluntad nacional, pues integran el cuerpo legislativo federal y toman parte a través de su legislatura local en el proceso de reformas de la Constitución general.

El tratadista Feliciano Calzada Padrón (CALZADA, 2009, pp. 188 y 189) agrega a todo lo anterior, que aun cuando en esta corporación puedan coexistir varios gobiernos, ello no implica una rivalidad o competencia por el poder, puesto que la Constitución que se da a sí misma la nación, establece los diferentes ámbitos e instancias de poder que permiten integrar adecuadamente las diversas partes con el todo, en completa armonía y jerarquía.

No obstante, añade estas otras características que considera debe cubrir un Estado federal: a) al gozar de autonomía constitucional los estados federados se encuentran en posibilidad de darse a sí mismos su propia Constitución local, que les permite determinar su régimen interno en perfecta armonía con la Constitución nacional; b) deben poseer recursos económicos propios que permita a las entidades satisfacer sus necesidades; c) el Estado federal cuenta con dos tipos de ordenamientos, los creados por el Congreso nacional que tienden a velar por la totalidad del territorio que lo confor-

ma, y los emanados del Congreso local que conciernen en exclusiva al territorio de cada entidad; d) instituye el “municipio libre”, determinando su autonomía administrativa y como base de la división territorial de la organización política y administrativa del estado; y, e) la forma federal de gobierno hace posible el establecer un equilibrio de los poderes constitucionales, evitando de tal manera el riesgo de que se pudiera erigir un poder absoluto.

De acuerdo a lo señalado en la obra citada “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 27, 28, 31-38, 43, 46, 47, 49-52), en 1821 tuvo su origen en nuestro país este sistema, una vez que fue lograda la Independencia nacional se hizo evidente la existencia de un Estado unitario con extensos territorios llamados “provincias”, las cuales de ninguna manera respondían a la característica de ser Estados autónomos puesto que durante toda la historia Colonial si bien no encontraban sometimiento unas de otras, sí fueron dependientes de un poder central, la metrópoli.

Se menciona que el Manifiesto de la Diputación Provincial de 1823, consistió ser el más articulado antecedente histórico del federalismo mexicano, pues en este se apun-

taron la serie de condiciones esenciales que debían reunirse para solo así poder poner en práctica el esquema federal, esto es: a) cada provincia se convertía en un Estado independiente; b) esa independencia se revelaba al contar con órganos gubernamentales propios, así la diputación provincial se convertía en poder legislativo y el jefe político superior, en gobernador; c) en razón de esa independencia, al Estado le correspondía impulsar la prosperidad y fortuna interna; d) la Federación como pacto, se expresaría en el Acta Constitutiva de la Federación; y, e) como objeto, le correspondería ejercer, de común acuerdo, algunas atribuciones propias de la soberanía, tales como la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.

Agrega que se pretendía impedir la desintegración de la aparente monolítica organización colonial unitaria, que en su seno abrigaba diferencias locales irreconciliables imposibles de ser suprimidas por el poder central, induciendo así a que continuara unido por un instinto de conservación lo que en la práctica estaba desunido pero que por la Colonia jurídicamente se fusionó; para ese fin se fueron consolidando dos grupos políticos con disímiles fórmulas de concebir la nueva organización política y económica de México, y cuyo conflicto duró tres dé-

cadadas: el centralista, representado por la República central, integrado por españoles y criollos de alta posición que seguían la tendencia del liberalismo burgués, inglés y francés, y el bando liberal, que adoptando las recientes ideas surgidas del liberalismo burgués estadounidense, pensaba instaurar una parecida República federal, aun cuando la elección de cualquiera de estas opciones implicaba abordar y resolver temas como la separación Iglesia-Estado, la estructura del poder político y económico, la conservación de fueros, etc., los partidarios de ambas corrientes aceptaban sin embargo la división de poderes y la libertad individual.

Se apunta además, que la primera República federal se estableció conforme al Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y obedeciendo a la influencia de la estructura estadounidense, aprobó el principio de la soberanía y el derecho a adoptar la forma de gobierno como las leyes fundamentales que se estimaran oportunas; la religión católica como única; el gobierno republicano, representativo y federal; los Estados integrantes libres y soberanos; la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; una Cámara de Diputados y otra de Senadores; un Poder Ejecutivo depositado en el individuo o individuos que la

Constitución señalaría; una Corte Suprema de Justicia; y el gobierno tripartita en cada Estado; este régimen fue respetado por la primera Constitución Federal mexicana del 4 de octubre de 1824, y reiterado permanentemente tanto por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, así como por las Constituciones de 1857 y de 1917.

Así, una vez instaurada la República federal, se hizo necesario que funcionaran dentro del territorio nacional y en diferente nivel, dos órdenes jurídicos o entidades de derecho público subordinados a la Constitución, uno nacional que funcionara como eje, y otro local que lo complementara, la integración de ambos, formaría un todo armónico que coexistiría en un ámbito espacial de validez determinado, creándose para tal fin los órganos necesarios que se diferenciarían solo por la materia y tantos órdenes locales como mismos componentes tuviera la Federación con limitada jurisdicción en razón de sus respectivos territorios, quedando así perfectamente deslindados los campos de acción.

El fundamento constitucional que determina las características substanciales del Estado federal mexicano, representa ser los artículos 39, 40 a 44, 115 a 119, 121, 122

y 124; en los tres primeros, el pueblo como depositario de la soberanía nacional, manifiesta su voluntad de adoptar como forma de gobierno el de una República representativa, democrática y federal, cuya génesis proviene también de los vocablos latinos *res*, cosa, y *publica*, perteneciente a la comunidad, un gobierno en el que tienen que ver todos sus miembros, pero ante la imposibilidad de que todo el pueblo pueda ejercer su soberanía a la vez, adquiere coherencia que se requiera entonces de la existencia de la representatividad por la que se decida por y para él, la Constitución al disponer también que la República sea democrática, concibe cómo se habrá de materializar esa voluntad popular, es decir, el pueblo mediante el voto decide elegir a sus representantes, y por último, circunscribe como copartícipes del Pacto Federal a Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación.

Los artículos 42, 43 y 44, detallan la composición geográfica del Estado federal mexicano; el artículo 115 regula al Municipio libre, como la parte más importante del federalismo y base de la organización territorial, política y administrativa; el artículo 116 ajusta la división del poder en los Estados y, mientras los artículos 117, 118, 119,

121 y 122 fijan las atribuciones de las entidades federativas, el artículo 124 establece la condición de la competencia expresa de la Federación, facultando así a los Estados a delimitar la suya, complementando las atribuciones del poder nacional y sin sobreponerse a las funciones ya reguladas en la Constitución.

En la misma obra se apunta que las reflexiones de Montesquieu dieron la pauta que admitía distinguir dos modelos de federalismo relacionados con el mismo número de interpretaciones de esta teoría: a) una división de poderes orgánica y corporativa, que hace alusión a la cooperación y coordinación entre las múltiples instituciones estatales, ponderando la distribución de trabajos y funciones del Estado; y, b) una separación de poderes, que justifica la autonomía de las distintas unidades estatales, involucrando a sus dos elementos esenciales, el presidencialismo y la división entre la administración del Congreso y la Suprema Corte, como la autonomía de los Estados miembros.

Se menciona que la primera interpretación da origen al modelo del federalismo intraestatal, que se edifica sobre la teoría de la separación funcional de competencias y la cooperación entre poderes, llegándose a distinguir por: a) erige una diferencia funcio-

nal conforme al tipo de competencia; b) gran parte de la función legislativa corresponde al Estado, y la tarea administrativa recae a las entidades y Municipios; c) en la política federal se facilita la participación intraestatal de los gobiernos locales; y, d) se da la cooperación interestatal tanto entre los Estados como entre estos y el gobierno central.

La segunda genera el modelo del federalismo interestatal, cimentado sobre el principio de división vertical del poder y/o la autonomía de los Estados miembros, depende de regulaciones legislativas concretas a través de la Constitución, se diferencia por: a) el dualismo de las partes que forman el Estado; b) las competencias son distribuidas de acuerdo a áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según los tipos de competencia; c) los Estados federados a través de la segunda cámara (de senadores), participan en la política nacional; d) la competencia federal es enumerada y la de las provincias se dispone de tal forma, que la competencia residual se asigna formalmente a la Federación, pero en la práctica se coloca en las provincias; y, e) los dos niveles mantienen una vigorosa cooperación, la cual vemos se ha ido intensificando desde la implementación del Estado social y de bienestar.

Así, la estructura del Estado federal y la indispensable distribución de competencias entre el poder nacional y las autoridades locales que poseen su propia legislación, resulta necesaria para que haya congruencia en su existencia y para que se delimiten los planos jurídicos en que habrán de operar, de lo contrario haría imposible el funcionamiento del modelo; este reparto de atribuciones no sigue siempre una misma ruta, varía en múltiples ocasiones según cada constitución, dependiendo más de las particulares circunstancias de la historia política, cultural y social de cada país que de consideraciones jurídicas, adecuándose más a la influencia de los factores reales de poder, de los grupos de presión como de la política internacional, que a la primordial orientación de la Constitución.

Se agrega, que la división de poderes entre la autoridad total y las locales se lleva a cabo conforme a tres métodos distintos: 1) el inventario, lo más completo posible, respecto a las atribuciones de una y otra; 2) la enumeración de las atribuciones del poder central, de manera que las no mencionadas allí competan a las autoridades locales; y, 3) la enunciación de las atribuciones de las autoridades locales, de modo que las materias no señaladas allí recaigan en el poder central.

Se asevera que resulta prácticamente imposible aplicar el primer mecanismo, toda vez que la relación de atribuciones que se lograra realizar nunca llegaría a ser completa y conforme a ese principio no se sabría entonces a quién otorgar las no indicadas, esto se vendría a dificultar ya que los intereses locales y los generales se encuentran en una constante transformación; ahora bien, cuando las atribuciones llegan a ser enumeradas, deben interpretarse limitativamente, puesto que de acuerdo al principio en comento, un gobierno cuyos poderes se han dejado especificados se encuentra imposibilitado a atribuirse una mayor jurisdicción; por el contrario, si existe la presunción en favor de un gobierno cuyos poderes no se hayan enunciado, este podrá habilitarse una materia nueva; así entonces, la gran mayoría de las constituciones federales –entre las que se encuentra la de México– respondiendo a circunstancias históricas o políticas, han adoptado el segundo mecanismo, al enumerar el marco competencial del gobierno nacional y advirtiendo que las materias no previstas pasen a ser de competencia de los Estados.

Al margen del método que hubiere sido empleado, es muy común que la competencia del gobierno nacional comprenda

las materias más importantes, cuando la de los locales se circunscriba a las materias de orden local, no obstante existe la posibilidad de que la Constitución federal llegue a señalar las materias que competan exclusivamente al gobierno central y otras a los gobiernos locales, llegándose el caso de intercalar entre ambos niveles competencias que llegan a confluir.

En México, se da una jurisdicción específica al orden federal como al de las entidades federativas, lo que supone una distribución del poder con base en el elemento territorial, es decir, el primero tiene competencia sobre cuestiones referidas a los intereses generales del país, mientras el segundo por lo que respecta a su orden interno, coexisten entonces dos esferas dentro de las cuales se ejercen las funciones estatales –federal y local–, delimitadas de acuerdo a la materia y en estricta relación a las funciones que se estarán ejerciendo.

2.1.2. Facultades explícitas e implícitas, concurrentes, coincidentes, coexistentes y de auxilio, alcances y limitaciones

Como se deja reseñado en “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la

Nación, 2011, pp. 78 y 79), la viabilidad de este modelo político previsto en el artículo 40 de la Constitución, hace necesario que la Federación como los Estados tengan delimitadas sus competencias, con tal de que cada una de las facultades se logren ubicar en una u otra de las jurisdicciones, la tesis adoptada como norma general que estipula que en la Constitución se debe enumerar expresamente la competencia de las autoridades federales de modo que la residual o restantes correspondan a los Estados, se localiza en el artículo 124, no obstante, esta regla admite excepción según se deja apuntado en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, el cual otorga al Congreso Federal la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de desarrollar y hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, pero aun todo esto siempre se encuentra latente la posibilidad de que una vez hecho el reparto competencial puedan sobrevenir casos en que tocará al intérprete decidir a cuál jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad.

Según refiere Tena Ramírez (TENA, 2009, p. 124), el sistema forjado en la Constitución para llevar a cabo la distribución de facultades entre los órdenes central y

regional, tiende a engendrar dos órdenes jurídicos coextensos –el federal y el local o estadual–, los cuales al poseer una idéntica jerarquía, uno no puede prevalecer sobre el otro, situándose por encima de ambos un tercer orden, el constitucional, que los cubre y guía, pues en caso de conflicto entre uno y otro solo podrá permanecer como válido el que esté de acuerdo con la norma fundamental, siendo entonces potestad propia de este orden, el control de la constitucionalidad de la ley, el proceso de reformas a la ley suprema, la cesantía de garantías así como el proceso de negociación y ratificación de las convenciones internacionales.

En la misma obra “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 80, 81 y 82), se apunta que las diversas competencias, según la doctrina jurídica mexicana se clasifican en: a) facultades expresamente conferidas a la Federación; b) facultades que expresamente son atribuidas a los Estados; c) facultades atribuidas a los Estados por exclusión de la Federación; d) facultades que están prohibidas a la Federación; e) facultades simultáneamente atribuidas o coincidentes; f) facultades coexistentes; y, g) facultades auxiliares. Pudiendo tener las normas un similar elemento temático, distinguiéndose solo por el ámbito

de validez, así vemos que hay: a) normas solamente federales; b) normas únicamente locales; y, c) normas federales y locales, solo por su ámbito espacial de validez.

Sigue diciendo, que las facultades explícitas son aquellas que concreta y taxativamente en alguna materia otorga la Constitución a cualquiera de los poderes federales, justificando la creación, organización y funcionamiento de los órganos federales e indicando las atribuciones de cada uno de ellos.

Resalta que al lado de las facultades explícitas, la Constitución sitúa las implícitas, consistiendo ser aquellas que el Congreso de la Unión puede otorgarse a sí mismo para legislar en alguna materia o a cualquier otro poder federal como medio esencial para ejercer alguna de sus facultades explícitas, justificándose solo si se cumple con tres requisitos: 1) la existencia de la facultad explícita, que por sí sola no pudiera ejercitarse; 2) la reunión de medio necesario en relación al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de manera que sin la primera no podría acontecer la segunda; y, 3) la aceptación del legislativo federal sobre la necesidad de la facultad implícita.

La primera condición lleva a considerar que la facultad implícita no es autónoma, que depende de una principal a la cual está subordinada y sin la cual no existiría, la segunda presume que la facultad explícita podría quedar inútil si el ejercicio no se actualiza a través de la facultad implícita, surgiendo así la relación de necesidad –de medio a fin– entre una y otra; por último, la tercera requiere del legislativo un reconocimiento razonado sobre la necesidad de la aludida atribución.

Se añade que existen además las facultades concurrentes, que los Estados y Municipios pueden ejercitar siempre y cuando la Federación no llega a actualizar las atribuciones que le habrían sido concedidas y que se relacionan con determinadas materias, encontrándose así técnicamente a la par en cuanto a su orden jurídico; ahora bien, cuando el asunto muestra ser nacional y por este particular carácter exige uniformidad y regulación, solamente el Congreso General podrá legislar y mediante una ley vendría a determinar la forma y los términos de la participación de los distintos niveles de gobierno, en el supuesto de que no lo llegara a hacer, se interpretaría que el asunto debe estar exceptuado de toda legislación; como salvedad a esta regla se encuentran las leyes

generales, que pretenden distribuir competencias en materias concurrentes, las leyes locales en este caso deberán sujetarse a las generales, pues, si bien una misma materia puede quedar a cargo ya de la Federación, los Estados y de los Municipios, solo el Poder Legislativo Federal puede establecer los términos en que habrán de participar cada una de estas instancias.

Se apunta que desde 1928 surgieron las facultades “concurrentes” en el orden jurídico mexicano, quedando dispuesto ese mecanismo en la Constitución federal en relación a la materia educativa (artículos 3 fracción VIII y 73 fracción XXV) el 13 de diciembre de 1934 y extendiéndose a través de diversas reformas constitucionales a otras, como la de asentamientos humanos (artículos 27 párrafo tercero y 73 fracción XXIX-C) el 06 de febrero de 1976, ambiental que es motivo de particular interés en esta investigación (artículo 73 fracción XXIX-G) el 10 de agosto de 1987, seguridad pública (artículo 73 fracción XXIII) el 31 de diciembre de 1994 y protección civil (artículo 73 fracción XXIX-I) el 28 de junio de 1999.

En México se han denominado leyes-generales o leyes-marco, a las que expide el Congreso General con el objeto de: 1) distribuir competencias entre la Federación

y los Estados, fijando principios para la elaboración de las leyes locales correspondientes; 2) implantar el régimen federal a fin de regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate; 3) regular un sistema nacional de servicios; y, 4) establecer un sistema nacional de planeación.

Sobre estas facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación quien es titular constitucional de ellas, el maestro Felipe Tena Ramírez (TENA, 2009, pp. 115-123) agrega que no en todos los casos es procedente esta atribución supletoria de los Estados, para ello cita a Patterson quien explica que si el asunto es nacional por su carácter y requiere uniformidad en su regulación, solo el Congreso federal puede legislar, pero que si no lo llega a hacer se deduce que dicho asunto debe estar exento de legislación como resultado de la “doctrina del silencio”, mas si el asunto no tiene el carácter nacional y las necesidades locales necesitan diversidad de regulación, los Estados podrán legislar y sus leyes privarán y serán efectivas hasta en tanto la legislación federal se sobreponga a la de los Estados.

Agrega que al adaptar esta teoría al derecho nacional se incurre en grave error, pues el término “conurrencia” en idioma

español se logra interpretar como “junta de varias personas en un lugar... Acontecimiento o concurso de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo”; esto significaría que las facultades federales y locales habrían de coincidir en un mismo tiempo, lo cual nunca sucede, pues cuando la federación legisla, en automático desaparecen las facultades de los Estados para hacerlo.

Bajo las circunstancias ya apuntadas, se hace plausible considerar entonces que en el régimen de derecho mexicano no es posible la existencia de facultades concurrentes, pero sí se cumplen las condiciones de las atribuciones coincidentes, como pudiera ser el asunto de la materia ambiental, en la medida que se autoriza al Congreso Federal para “...expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico...”, toda vez que de dicho texto se logra deducir que en materia ambiental no existe concurrencia de competencias, ya que al mencionar “en el ámbito de sus respectivas competencias”, se da por sentado que cada uno de los tres niveles de gobierno ya es titular de diferentes facultades sobre una misma materia.

En la multicitada obra “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 82 y 83), se indica que una excepción al principio del sistema federal, consisten ser las facultades coincidentes que son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados, entendiéndose que una atribución otorgada a la Unión se entiende vedada a los Estados, por lo que en el ejercicio de estas facultades, es posible que puedan legislar la Federación como las entidades federativas, sobre algunas materias, no obstante se reserva una zona exclusiva para la Federación y otra a los Estados; en las coexistentes, una parte se otorga a la Federación y otra a los Estados; y las de auxilio consisten ser aquellas por las cuales una autoridad ayuda o auxilia a otra por una disposición constitucional.

2.1.3 La implementación de este mecanismo según lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La primera Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988), al proceder como norma federal a separar competencias bajo un esquema funcional, orgánico y corporativo, siguió como ya se ha visto, la

pauta del modelo federalista intraestatal, al llevar a cabo expresamente la distribución de trabajos y funciones solo en las múltiples dependencias de la administración pública federal fincados en la cooperación y coordinación, según se demuestra con lo que se dejó establecido tanto en el artículo 3 del Título Primero que hace referencia a las “Disposiciones Generales” como en los artículos 45, 46 y 47 del Título Tercero denominado “Normalización”, que hace referencia a las específicas acciones a llevar a cabo, para crear ya Normas Oficiales Mexicanas u otros ordenamientos análogos.

De igual forma, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) antes de su reforma de 1996, como una ley federal y además como una ley marco, llevó a cabo una distribución de competencias en ambas variantes, tanto intraestatal según las características que ya quedaron señaladas en el punto inmediato anterior, como siguiendo el modelo del federalismo interestatal que instaura el principio de una separación vertical del poder y considera así la autonomía de los distintos Estados federados, según se aprecia con lo dispuesto en los artículos 4 al 14 de su Título Primero denominado “Disposiciones Generales”, al concebir ordenamientos téc-

nicos especiales en sus artículos 36 y 37 de la Sección VI “Normas Técnicas Ecológicas” del Capítulo V “Instrumentos de la Política Ecológica” del mismo Título Primero, como también estableciendo los mecanismos de control de las actividades altamente riesgosas en los artículos 146 y 147 del Capítulo IV “Actividades Consideradas como Riesgosas” de su Título Cuarto “Protección al Ambiente”.

2.2. Ordenamientos que instauran y regulan las actividades altamente riesgosas o la materia de riesgo

2.2.1. La relevancia de lo dispuesto en los artículos 146 y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, antes de la reforma del 13 de diciembre de 1996

Para acometer en forma segura y adecuada el estudio de este apartado, se hace imprescindible la ilustración previa del maestro Burgoa Orihuela (BURGOA, 2006, pp. 393-399) por cuanto se refiere al mecanismo a emplear para lograr una conveniente interpretación de las normas jurídicas, pues esta labor logra un grado por demás trascendente al pretender responder la importancia que entraña el fijar el sentido

normativo de las disposiciones jurídicas básicas con que cuenta el Estado.

Subraya así, que la interpretación implica realizar una acción intelectual, con la que se determina desde el punto de vista de la propia consistencia esencial, el alcance, la extensión, el sentido o el significado de cualquier norma jurídica, bien sea general, abstracta e impersonal, o particular, concreta e individualizada.

En el primer caso, menciona que se trata de interpretar las leyes en su amplia o lata acepción, sin importar su rango formal, ya sean, normas constitucionales, legales ordinarias o secundarias y reglamentarias.

La naturaleza de la norma determina las diferentes especies de interpretación que se pueden realizar, sin que esta variedad lleve a alterar la esencia de la labor interpretativa, pues esta es una *condictio sine qua non* de la vida misma del Derecho, sin ella sería imposible la dinámica jurídica, ya que para invocar y aplicar cualquier norma resulta pertinente definir o indicar el sentido, alcance, comprensión o significado que subordinan los diferentes actos del poder público del Estado.

Nos dice que para determinar precisamente el sentido del alcance, la extensión y significado de toda norma jurídica, se pueden emplear diferentes métodos de interpretación y que para Savigny eran los primordiales, el gramatical, el lógico, el sistemático y el histórico también conocido como causal-teleológico, sin embargo, en el caso de llegar a obtenerse resultados contrarios o contradictorios, debe aplicarse el de mayor jerarquía.

El método gramatical, valora el significado de las palabras utilizadas por el legislador al redactar la norma jurídica escrita, también suele llamarse método literal, ya que atiende a la letra el precepto contenido y que es materia de la interpretación; aconseja que cuando la literalidad de los preceptos es bastante clara que no deja lugar a duda alguna acerca de su *ratio legis*, la sola utilización del mencionado método conduce en muchas ocasiones a conclusiones no solo inexactas, sino ridículas o absurdas; por ello es que el aludido método no es el más indicado para poder declarar o establecer el verdadero sentido de las disposiciones, más cuando manifiestan alguna declaración fundamental de contenido político, social o económico que tiende a asignar el espíritu del ordenamiento.

El método lógico, también denominado conceptual, se basa ya no en los vocablos que componen el texto normativo, sino en las ideas que el contenido del precepto por interpretar involucra; coincide con el gramatical en cuanto que las palabras indican conceptos correctos que integran un contenido normativo, pudiendo apartarse de él en caso contrario, lo que acontece cuando el legislador no emplea el término adecuado para expresar la verdadera conceptualización de la norma jurídica, toda vez que los vocablos pueden traducir ideas diferentes que se apartan del origen etimológico de los términos usados en la redacción de un precepto legal.

El método sistemático, relaciona varios preceptos entre sí, considerando que todos ellos forman un sistema normativo, de ahí su denominación; esta interrelación hace posible descubrir el sentido y alcance de las disposiciones objeto de la interpretación, ya que delimita, respecto de cada una de ellas, su ámbito regulador, a fin de poder establecer cuáles proclaman reglas generales y cuáles establecen reglas de excepción; este resulta adecuado pues disipa las aparentes contradicciones que pueden presentar dos o más preceptos que integran un mismo ordenamiento, pudiendo así concebirlo como

un todo armónico y facilita su debida observancia en la realidad; elude los errores que comúnmente se cometen al considerar en forma aislada un solo precepto de un cierto ordenamiento jurídico, sin relacionarlo con otros que componen su articulado, como si estos no existieran.

El método causal-teleológico, consiste conforme a la terminología de Savigny, al "histórico", es el más idóneo pues determina el sentido, alcance y comprensión normativa de los preceptos, su título obedece a lo que los escolásticos denominaban "causa final" de todo acto humano, es decir, el conjunto de motivos inspiradores o determinantes de la conducta del hombre y el cúmulo de objetivos que esta persigue. Al ser la ley un acto humano, por consecuencia tiene una causa final, es en donde se descubre su verdadero y auténtico sentido normativo, el cual recoge en su contenido una gran variedad de factores sociales, económicos, políticos y culturales de distinta índole, y adopta una diversidad de tendencias ideológicas de diferente tipo.

Así entonces, para llegar a delimitar el adecuado sentido, alcance, extensión y causa final de lo prescrito en los artículos 146 y 147 antes de la más trascendente reforma

que experimentó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) el 13 de diciembre de 1996 al alcanzar buena parte de los títulos, capítulos y artículos en que se encontraba estructurada, numerales que hacían referencia a la determinación y regulación de las actividades que debían considerarse altamente riesgosas y con los que se justificó la expedición de los primer y segundo listados en la materia de riesgo que son motivo central de la presente investigación, conviene llevar a cabo la debida interpretación de estos dispositivos bajo el conciso contexto de los métodos ya citados, el gramatical, lógico, sistemático y causal-teleológico, artículos que textualmente apuntaban lo siguiente:

"Artículo 146.- La Secretaría de Gobernación y la Secretaría, previa la opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social, determinarán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación los listados de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en la presente Ley."

*Artículo antes de la reforma publicada en
DOF 13-12-1996*

Derivado de lo claramente dispuesto en forma imperativa en este artículo, se logra deducir que para haber hecho posible la formal regulación a través de listados las actividades que debieran considerarse altamente riesgosas, resultaba necesario que se hubieran cumplimentado en forma previa los componentes condicionales que ahí mismo quedaban estipulados, esto es, que diversas Secretarías a las que se llegan a enunciar de manera nominal, una vez convocadas y poniendo en funcionamiento para este fin el mecanismo del federalismo intraestatal y ejercitando para ello las facultades que les son otorgadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitieran su calificada opinión que permitiera fijar así este tipo de actividades, para solo entonces las autoridades administrativas competentes procedieran válidamente a actuar en consecuencia, esto es, determinar a través de Acuerdos Administrativos estas actividades y publicar en el órgano de difusión oficial del gobierno federal, dichos listados.

“Artículo 147.- La realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, se llevará a cabo en apego a lo dispuesto por esta

Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas técnicas de seguridad y operación que expidan, en forma coordinada, la Secretaría y las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud y del Trabajo y Previsión Social. Para tal fin, en aquellos establecimientos en los que se realicen actividades consideradas altamente riesgosas, deberán incorporarse los equipos e instalaciones que correspondan con arreglo a las normas técnicas que se expidan.

Quienes realicen actividades altamente riesgosas, elaborarán, actualizarán y, en los términos del reglamento correspondiente, someterán a la aprobación de la Secretaría y de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades, que puedan causar graves desequilibrios ecológicos.

Cuando las actividades consideradas altamente riesgosas se realicen o vayan a realizarse en el Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal

participará en el análisis y, en su caso, aprobación de los programas de prevención correspondientes.”

*Artículo antes de la reforma publicada en
DOF 13-12-1996*

Tenemos entonces, que una vez dejando determinadas las actividades consideradas como altamente riesgosas, lo dispuesto en el artículo 147 tenía la finalidad de complementar el alcance de la regulación al advertir que las labores industriales, comerciales o de servicios que se lograran ubicar en ese supuesto, debían realizarse conforme a lo estipulado por la ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanaran y las normas técnicas de seguridad y operación que se expedieran, sin que las dependencias competentes hubieran acatado hasta en el año mismo de la reforma con dicha condición suspensiva, esto es, el emitir en forma coordinada los ordenamientos técnico-legales secundarios, para solo entonces así poder llegar a hacer exigible que en los establecimientos en los que se realizaran este tipo de actividades, se incorporaran los equipos e instalaciones que correspondieran de conformidad con las normas técnicas que se hubieran expedido, así como elaborar, actualizar y en los términos del reglamento someter a la aprobación de

las citadas Secretarías y conforme a la facultad otorgada para tal fin en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente los programas para prevenir accidentes en la realización de esas actividades que pudieran causar graves desequilibrios ecológicos, trámites que no eran posible de cumplirse a falta de la citada reglamentación, vacío que no podía subsanarse con una normativa emergente y por demás diversa.

Ahora bien, para integrar y articular apropiadamente la interpretación de dichos preceptos en un todo congruente, conviene ahora estudiar y delimitar lo que se dejó dispuesto en los artículos 36 y 37 de la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), los cuales también indicaban puntualmente, lo siguiente:

“Artículo 36.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por norma técnica ecológica, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse

en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniforme principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas, determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.”

Artículo antes de la reforma publicada en DOF 13-12-1996

“Artículo 37.- Las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas o depósitos, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o producir daño al ambiente o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, o los bienes propiedad del Estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las normas técnicas ecológicas aplicables.”

Artículo antes de la reforma publicada en DOF 13-12-1996

Así pues, tenemos de manera inicial que se pretendió definir y al mismo tiempo establecer una diferencia por cuanto a lo que debe entenderse por una Norma Técnica Ecológica respecto a las Normas Oficiales Mexicanas, lo cual no llega a lograr, pues si bien se imprime una definición para estos mecanismos técnico-ambientales, en realidad no hace más que refrendar su clara correspondencia con la naturaleza intrínseca de la normalización en general, pues las deja enunciadas como un conjunto de reglas científicas o tecnológicas que uniforman principios, criterios, políticas y estrategias, estableciendo requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles, que deben observarse en el desarrollo de actividades, servicios y destino de bienes, a fin de garantizar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y a un fin más específico, asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Lográndose así concluir, que las condiciones particulares de establecer principios, requisitos y parámetros de carácter técnico que tenían que observarse en el

desarrollo de actividades, servicios y destino de bienes, no representaban ser privatizadas de las Normas Técnicas Ecológicas aun cuando se orientaran al interés de mantener el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, sino que muy al contrario, compartían la esencial naturaleza como las concisas características de causa final, con la Normalización en general.

2.2.2. Otros ordenamientos legales que se relacionan con las actividades altamente riesgosas

Toda vez que las sustancias y/o materiales considerados como riesgosos dado su manejo, comprenden diversas fases ya de fabricación, generación o conversión, transporte, almacenamiento, uso y disposición final, esto lleva a considerar que inciden en la actividad regulatoria de múltiples ordenamientos legales como en las funciones de variadas dependencias gubernamentales, mencionando por ello Raúl Brañes (BRAÑES, 2000, p. 121), que la gestión ambiental guarda una relación transectorial siguiendo cursos verticales, horizontales y oblicuos, afectando la relación de diversas entidades públicas como de distinto nivel adaptando así el mecanismo del federalismo interestatal, no obedeciendo a ningún esquema

previo ya de sectorización o subsectorización determinados por la tradicional organización jurídico-administrativa de un Estado federal.

Así tenemos entonces, que del listado de 269 leyes federales vigentes que se muestran en la página electrónica de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a saber <http://www.diputados.gob.mx/> y que fue consultada por última vez el 31 de mayo del 2011, aproximadamente 48 ordenamientos legales tienen una relación directa con el desarrollo de las actividades altamente riesgosas, lo cual hace susceptible la intervención de diversas dependencias de la administración pública federal, al aplicar la normativa específica como al elaborar, expedir y vigilar específicas Normas Oficiales Mexicanas, ordenamientos que a continuación se encuentran agrupados por sector.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Ley de Desarrollo Rural Sustentable, DOF 07-12-2001.

Ley de Organizaciones Ganaderas, DOF 06-01-1999.

Ley de Productos Orgánicos, DOF 07-02-2006.

Ley de Promoción y Desarrollo de los

Bioenergéticos, DOF 01-02-2008.
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, DOF 24-07-2007.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Ley de Aeropuertos, DOF 22-12-1995.
Ley de Aviación Civil, DOF 12-05-1995.
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, DOF 22-12-1993.
Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, DOF 26-12-1990.
Ley de Navegación y Comercio Marítimos, DOF 01-06-2006.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, DOF 04-01-2000.
Ley de Puertos, DOF 19-07-1993.
Ley de Vías Generales de Comunicación, DOF 19-02-1940.
Ley Federal de Telecomunicaciones, DOF 07-06-1995.
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, DOF 12-05-1995.

Secretaría de Desarrollo Social

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, DOF 06-04-2011.
Ley General de Asentamientos Humanos, DOF 21-07-1993.

Ley General de Desarrollo Social, DOF 20-01-2004.

Secretaría de Economía (Comercio y Fomento Industrial)

Ley Federal sobre Metrología y Normalización, DOF 01-07-1992.
Ley de Comercio Exterior, DOF 27-07-1993.
Ley de Inversión Extranjera, DOF 27-12-1993.
Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, DOF 23-10-1996.
Ley General para el Control del Tabaco, DOF 30-05-2008.
Ley Minera, DOF 26-06-1992.

Secretaría de Energía

Ley de Energía para el Campo, DOF 30-12-2002.
Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, DOF 28-11-2008.
Ley de la Comisión Reguladora de Energía, DOF 31-10-1995.
Ley de Petróleos Mexicanos, DOF 28-11-2008.
Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, DOF 22-12-1975.

Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, DOF 28-11-2008.

Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 28-11-2008.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, DOF 29-11-1958.

Secretaría de Gobernación

Ley de Seguridad Nacional, DOF 31-01-2005.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, DOF 07-11-1996.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, DOF 11-01-1972.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF 02-01-2009.

Ley General de Protección Civil, DOF 12-05-2000.

Secretaría de Marina

Ley Federal del Mar, DOF 08-01-1986.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Ley de Aguas Nacionales, DOF 01-12-1992.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, DOF 18-03-2005.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, DOF 25-02-2003.

Ley General de Vida Silvestre, DOF 03-07-2000.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, DOF 28-01-1988.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, DOF 08-10-2003.

Secretaría de Salud

Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, DOF 26-12-1997.

Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, DOF 09-06-2009.

Ley General de Salud, DOF 07-02-1984.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Ley Federal del Trabajo, DOF 01-04-1970.

2.3. Los Acuerdos administrativos gubernamentales, como actos jurídicos

A continuación habremos de valorar las características que es de sobra conocido deben reunir los Acuerdos administrativos que comúnmente son expedidos ya por el jefe del poder ejecutivo o los titulares de las dependencias de la administración pública federal, con la finalidad según estipula la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República (2011), de proveer en el ámbito administrativo, a la exacta observancia de los ordenamientos legales emitidos por el legislativo federal.

Tenemos entonces, que en términos generales se define “el acto jurídico” como una manifestación exterior de voluntad que se realiza con la finalidad de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho.

Así Manuel Borja Soriano (BORJA, 1991, pp. 85, 89 y 90), plantea la clasificación de los actos jurídicos como unilaterales y bilaterales o plurilaterales, según el número de voluntades que llegan a participar en su generación; nos menciona que Duguit, tan solo contempla tres categorías de actos jurídicos, a) los actos-regla, que se llevan a

cabo con la intención de producir una modificación en las reglas de derecho, al poseer un carácter objetivo puesto que como consecuencia, solo producen una modificación en el dominio del derecho objetivo, sin tocar la situación de uno o varios individuos determinados; b) los actos-condición, todos aquellos actos que determina al individuo, ocasionando con ello que una norma que no le era aplicable llegue a serlo, haciendo nacer para un individuo un estatuto que no tenía antes; y c) los llamados actos-subjetivos, aquellos cuya consecuencia aparece a cargo de un sujeto, como una obligación especial, concreta, individual y momentánea, que no había sido creada por el derecho objetivo, que no existiría a cargo de este individuo por la aplicación de una regla cualquiera del derecho objetivo.

Jorge Alfredo Domínguez Martínez (DOMÍNGUEZ, 1996, pp. 523, 531, 538 y 549), estructura el acto jurídico conforme a sus elementos esenciales, consistentes en una manifestación de voluntad ya expresa o tácita, un consentimiento ya en sentido amplio o restringido, entre presentes o no presentes, y en unilaterales o plurilaterales; un objeto, directo o indirecto, y posible; y en algunos casos la solemnidad. Con relación a lo que da por llamar elementos de validez,

ubica a la licitud en el objeto, fin o motivo o condición del acto según las leyes de orden público y a las buenas costumbres; la capacidad de ejercicio; la ausencia de vicios en la voluntad como el error, el dolo y la mala fe, la ignorancia y la reticencia, el temor, el miedo, la violencia y la lesión; y la forma ya como una previsión legal o como formalidades.

Ernesto Gutiérrez y González (GUTIÉRREZ, 2008, pp. 82, 86, 87, 90, 93, 94 y 95), señala que el acto jurídico civil (común), el administrativo como todos los demás presentes en las otras ramas del derecho, poseen los mismos componentes estructurales, pero ubicados en diversa posición; así entonces, en el acto jurídico civil se pueden encontrar los elementos de existencia tales como la voluntad unilateral o consentimiento, objeto y forma establecida por la ley,

elevada al rango de solemne o solemnidad, como también los elementos de validez, ya la capacidad de la o las partes, voluntad o voluntades libres de vicios y objeto, motivo o fin lícito, pero en una determinada disposición.

Apunta que en cambio, en el acto jurídico administrativo no obstante las cuatro variantes que él deduce (Cuadro 1 figuras 1, 2, 3 y 4), se encuentran los mismos elementos de existencia, esto es, las voluntades que integran el consentimiento, el objeto y la competencia o capacidad, lo mismo que los requisitos de validez, contenidas en la forma solemne o no solemne, las voluntades de las partes libres de vicios y el objeto, motivo o fin libre de vicios, pero ubicados en sitios distintos.

Acto Jurídico Administrativo

Cuadro I



Figura 1. Primer tipo de acto jurídico administrativo, unilateral solemne, de autoridad



Figura 2. Segundo tipo de acto jurídico administrativo, unilateral, no solemne, no imperativo o de autoridad

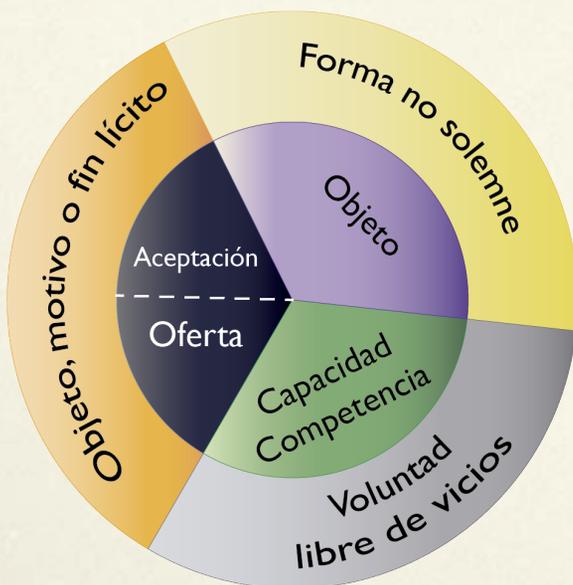


Figura 3. Tercer tipo de acto jurídico administrativo, bilateral no solemne, no imperativo o de no autoridad



Figura 4. Cuarto tipo de acto jurídico administrativo, solemne, bilateral de autoridad. El contrato y el tratado

Manuel Bejarano Sánchez (BEJARANO, 1984, pp. 34, 35, 49, 50, 54, 85, 130, 131 y 133), señala al efecto que el acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad tendiente a la producción de efectos de Derecho sancionados por la ley, y que como todo ser real o conceptual, se requiere para su formación de ciertos elementos esenciales sin los cuales no existe, tales como la voluntad, un objeto posible hacia el cual se dirige esa voluntad, y ocasionalmente una manera solemne para exteriorizar dicha voluntad.

Considerando para ello otro elemento adicional y por demás relevante, el principio de legalidad, solo aplicable en la esfera del Derecho público, toda vez que la acción de las personas y organismos con tal carácter es posible únicamente dentro de la órbita de las atribuciones o actividades expresamente autorizadas por la ley, principio que se recuerda bajo el enunciado comúnmente conocido de que “las autoridades, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite”, en clara contraposición al principio de la acción limitada de la libertad que impera en el Derecho privado; bajo este punto de vista, ubica los contratos laborales y administrativos dentro de la esfera del Derecho Público, fijando la diferencia en la heteroregulación de las relaciones públicas,

las cuales se rigen por leyes imperativas de orden público, contrario a los civiles que autoregulan las relaciones privadas y que dentro del marco de la ley, tienen autonomía y libertad para establecer las bases de sus obligaciones.

Una vez que se llegan a integrar todos los elementos de existencia, el acto jurídico debe además reunir los necesarios requisitos de validez para solo así considerarse perfecto y estar en posibilidad de producir efectos jurídicos plenos, dichos elementos convergen en que la voluntad debe exteriorizarse en la forma exigida por la ley, la voluntad debe estar exenta de vicios, el objeto del acto y el motivo o fin de su celebración deben ser lícitos, y los autores o partes deben ser capaces.

Así entonces, para los fines de este trabajo de investigación, se habrá de circunscribir la atención precisamente a estos requisitos, que corresponden a la capacidad, la forma establecida por la ley, la manifestación de la voluntad libre de vicios y el objeto del acto, fin o motivo de su celebración que deben ser lícitos, los que deben encontrarse esencialmente ligados con el principio de legalidad anteriormente apuntado; tenemos así que el acto jurídico para que sea perfecto

y pueda tener valor es pertinente que los que en él intervienen sean capaces, entendiendo por capacidad, la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y para ejercitarlos. Hay dos clases de capacidad: a) la de goce (aptitud de ser titular de derechos y obligaciones) y b) la de ejercicio (aptitud para ejercitar o hacer valer por sí sus derechos).

Asevera que se requiere que el acto jurídico deba ser realizado por una persona que tiene capacidad de ejercicio, para lo que el legislador ha regulado y organizado las consecuencias de la incapacidad de ejercicio, esas reglas se imponen por razones muy diversas, tutelando así intereses particulares pues el propósito principal es proteger a ciertos grupos de personas que, por varias causas pudieran ser víctimas de abusos, de ahí que se le atribuya sin excepción las consecuencias de una nulidad relativa.

Según Gabino Fraga (FRAGA, 1994, pp. 30, 37, 59, 119, 128 y 267-274), en la doctrina existe una doble clasificación de los actos jurídicos en el derecho administrativo, la que se sustenta sobre el efecto jurídico del acto y la que se funda en las modalidades que puede revestir la manifestación de la voluntad; estos actos jurídicos según el efecto que producen, desde el momento que crean,

modifican o extinguen una situación jurídica general, constituyen el derecho objetivo, o sea la ley, por lo que el Estado al expedir leyes, dictar sentencias o al dar órdenes administrativas, afecta significativamente el orden jurídico ya existente; afirma que Duguit, los denomina a estos como “actos-regla”, toda vez que constituyen normas de carácter general y abstracto, y que Jéze, los titula como “actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios”.

Añade que se puede encontrar otro grupo de actos, los que tienen como efecto el condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, y se les conoce con el nombre de “actos-condición”, pues estos condicionan la aplicación de la norma general; así entonces, llega a considerar que los actos jurídicos al constituir un fenómeno de formación del derecho, representan ser su aspecto dinámico.

Por ello los clasifica y según las modalidades que en estos puede adoptar la manifestación de la voluntad, en unilaterales y plurilaterales; mencionando que la doctrina del derecho público que ha llegado a influir al derecho civil, sostiene que no siempre que hay concurso de voluntades produciendo efectos jurídicos, da como consecuencia al

contrato, sosteniendo este razonamiento al ejemplificar el concurso de voluntades que se hace presente en las dos Cámaras del Congreso y en la del Ejecutivo, en sus funciones constitucionales, lo que no da lugar a un contrato, sino a otro acto jurídico por demás diverso, la ley.

Enumera varias categorías de actos plurilaterales según la presencia del elemento que los caracteriza, pudiendo ser un caso de que las voluntades que concurren a la formación del acto persiguen el mismo objeto y la misma finalidad, por lo que en vez de voluntades contrarias que recíprocamente se condicionan, se encuentran varias voluntades paralelas que persiguen el mismo resultado; en este caso, sus autores no presentan una situación de partes, como en el acto contractual, unos frente a otros, ya que entre ellos existe un vínculo de colaboración, designándolo la doctrina como acto colectivo o acto complejo.

Podría ser incluso el caso de ser igual o desigual la eficacia de cada una de las voluntades que concurren a la producción del efecto del acto, como por ejemplo, la aprobación por cada una de las dos Cámaras del texto de una disposición general, siendo igualmente necesaria como eficaz para dar a

esa disposición el carácter de ley, pero aun cuando la iniciativa que haya presentado el Ejecutivo no pudiera equipararse en cuanto a su eficacia respecto de la producción del acto jurídico, esto es la ley, con la aprobación de ella por las dos Cámaras, se llega a considerar como un acto de colaboración y la base para la actuación posterior del Congreso.

No siendo lo mismo con el acto del nombramiento de un empleado público, que aun cuando implicara el acuerdo de dos voluntades que llegan a convenir y que muy bien por eso pudiera calificarse como un contrato, esto no es así, puesto que esas voluntades no son las que determinan la situación jurídica de los intervinientes, toda vez que esta de antemano se encuentra determinada por una ley que fija los derechos y obligaciones tanto del que nombra como del que es nombrado, llegándose a catalogar entonces como un "acto-uniión".

Refiere que según Duguit, el acto-regla constituye ser el contenido de la función legislativa, y que el acto subjetivo como el acto-condición lo son de la función administrativa, toda vez que el acto-condición es un acto objetivo pues tiene como consecuencia además de hacer nacer una situación legal, tiene también un carácter netamente indivi-

dual, ya que es a favor de un individuo que condiciona el nacimiento de esa situación legal.

Nos recuerda que para el ejercicio de la soberanía, las constituciones modernas llegan a establecer y diferenciar el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, y cada uno de ellos con una unidad interna conforme a la función que habrán de desempeñar, así, la Administración Pública desde el punto de vista formal, al ser parte de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, no tiene personalidad propia como no la tienen el Poder Ejecutivo ni los otros Poderes, puesto que solo constituye ser uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado; uno de los problemas que más discusión genera en la teoría del Derecho público, es el que se refiere a la personalidad del Estado, existiendo principalmente dos corrientes doctrinales, las que afirman y las que niegan dicha personalidad.

Refiere que en la primera corriente se encuentra la tendencia que supone una doble personalidad del Estado y otra que presume que, siendo única la personalidad, esta se llega a manifestar por dos voluntades, que la otra corriente sostiene que solo

existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del Poder Público, ya que en dicho aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones; teniendo así que la teoría de la doble personalidad del Estado sostiene la existencia de una personalidad de derecho público como titular del derecho subjetivo de soberanía y otra de derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial; que esta teoría, –admitida por la legislación y jurisprudencia mexicanas– es objetada porque implica una dualidad que resulta incompatible con el concepto unitario que sobre el Estado tiene la doctrina moderna, pues se afirma que la doble personalidad solo sería admisible en el caso de que se llegara a demostrar la duplicidad de finalidades u objetivos del Estado.

También señala que existe una teoría de la personalidad única pero con doble voluntad, la que afirma que el Estado desarrolla frecuentemente una actividad en la que impone sus determinaciones, ya que estas derivan de una voluntad que posee características especiales de superioridad en relación con los individuos, esto es, de una voluntad soberana; pero que también en otras ocasiones no necesita actuar en

vía de mando, sino que el Estado puede llegar a someterse, y de hecho se somete, al principio que regula las relaciones entre los particulares, esto es, al conocido principio de la autonomía de la voluntad, que consiste en que ninguna persona puede por acto de su voluntad producir efectos respecto de otra, si esta no concurre manifestando su propia voluntad.

Precisa que la Constitución Mexicana al encontrar paralelismo con las ideas constitucionales americana y francesa, llega a considerar a la soberanía como un poder de voluntad superior y como un derecho cuyo titular es la Nación, por ello es que el Código Civil determina como personas morales a la Nación, los estados y los municipios, sancionando en sus artículos 27, 73 fracciones VIII, XIX y XXX y 134, la posibilidad de que el Estado pueda llegar a prescindir de su poder de mando al realizar determinadas actividades, y que la misma Suprema Corte de Justicia reconoce igualmente en su tesis jurisprudencial 87 (1917-1965 Segunda Sala), que el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: ya como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria, lo mismo que como entidad jurídica de derecho civil, capaz de adquirir derechos y

contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

Aun con todo lo anterior, y después de un examen cuidadoso lleva a concluir que no es dable incurrir en el error de confundir el órgano con su titular, puesto que este último como persona física, junto con la intención y necesidad de satisfacer sus intereses particulares debe desarrollar una actividad que realiza en interés del Estado, y entonces desde este último punto de vista se le habría de considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que a la unidad administrativa corresponden, toda vez que el órgano constituye una entidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los constantes cambios de individuos que llegan a ser los titulares de él; añadiendo que entre el Estado y sus diversos órganos no existe ninguna relación de carácter jurídico, ya que para ello tendría que ser necesario que los dos extremos de esa relación gozaran de una personalidad jurídica propia, lo cual no ocurre con los órganos, pues estos solo llegan a constituir una parte de la personalidad jurídica del Estado, no representando ser más que pequeñas esferas de competencia, cuyo conjunto forma la competencia total misma del Estado.

Todo esto lo llega a resumir con el razonamiento de que los órganos no tienen derechos propios y que por ello en consecuencia carecen de personalidad, sin embargo esto no llega a representar obstáculo alguno para que el derecho objetivo se encuentre en posibilidad de regular la situación de los diversos órganos dentro de lo que representa ser la organización administrativa, ya que de no existir un régimen jurídico que ligara y relacionara a los diferentes órganos estatales, la organización pública tampoco podría existir; por dichas circunstancias, es que considera que una vez así concebidos los órganos de la administración como unidades entre las que se divide y distribuye la competencia que les corresponde en materia administrativa, su estudio entonces se llega a relacionar intrínsecamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia, así como con la delimitación del origen de esta.

Cuando habla de la naturaleza jurídica de la competencia, su estudio lo aborda como uno de los elementos integrantes del acto administrativo, y por lo que hace al origen de la competencia de los órganos de la administración, expone las tesis doctrinales como la adoptada por nuestra legislación al respecto, apuntando que existen dos tendencias, la que estima como origen de

la competencia la delegación y otra que considera que el origen se encuentra en la atribución que de ella hace la ley.

En relación con la primera teoría, que explica la competencia del funcionario conforme a una delegación de facultades, parte del supuesto de que en la Administración Pública y conforme al régimen constitucional, el Presidente de la República como Jefe del Poder Ejecutivo, constituye ser el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, pero ante la imposibilidad de que directamente pueda realizarlas, delega algunas de ellas a otros órganos quienes en dichas condiciones obran en representación de aquel, manteniéndose así la unidad del Poder Ejecutivo; en contra de esta teoría de la delegación, indica que existe otra que supone el origen legal de la competencia por virtud de una ley, la cual realiza la distribución de facultades entre los diversos órganos de la Administración, la justificación de dicha teoría la apoya en los elementos que fundan el principio de legalidad concebido en los Estados modernos de derecho, en los cuales, si el Estado solo puede tomar decisiones sobre casos concretos cuando existe una autorización prevista en la ley, está implícita entonces la idea de que la propia ley está determinan-

do el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.

Así las cosas, señala que pudiera parecer de manera inicial que conforme a esas ideas se pierde la unidad del Poder, ya que si la ley va haciendo la distribución de competencias, la entidad en quien se habría depositado el Poder Ejecutivo tendría una esfera completamente separada de la que pudiera llegar a corresponder a los otros órganos de la Administración Pública, y entonces así habría varios órganos autónomos con la posibilidad de realizar actos administrativos, aseverando que dicha consecuencia en la realidad no se llega a producir, puesto que la organización administrativa está pensada para sustentar la existencia de relaciones entre los diversos órganos que la integran en aras de conservar una unidad necesaria para la efectiva existencia del poder.

Considera que una vez analizada la competencia en su origen legal, se deben tomar en cuenta también las características indicadas y que se atribuyen a las situaciones jurídicas generales, así entonces, la competencia como toda condición jurídica, no se agota por el constante desempeño de los actos que por medio de ella se autorizan y más cuando es esencialmente modificable

en cualquier momento por otro acto de la misma naturaleza del que la creó; estimando que el sistema adoptado por la legislación mexicana, en principio, resulta acorde a la teoría sobre el origen legal de la competencia, pues reconoce en esta la aptitud de realizar actos jurídicos, pudiendo solo una determinación expresa de la ley consignarla, sin embargo, aclara que nuestro sistema legal admite también la teoría de la delegación.

Esto es así, puesto que apunta que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene que el despacho y resolución de los asuntos en las dependencias, corresponde originalmente a los titulares de las mismas, sin embargo, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada órgano están en aptitud de delegar en funcionarios subalternos cualquiera de sus facultades a excepción de aquellas que por ley o disposición del respectivo reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares, así entonces, en el caso de la delegación, es la misma ley y no la voluntad de los funcionarios, la que autoriza que determinadas facultades se puedan encomendar a otros empleados, lo que se traduce en que es la propia ley el origen y fundamento de la competencia delegada.

Plantea que se llega a estar frente a un órgano de la administración que ostenta un carácter de autoridad, cuando la competencia otorgada a dicha entidad la faculta a realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y le impone a estos sus determinaciones, es decir, cuando está investida y concentra en sus facultades, las de decisión y ejecución, aun cuando generalmente la posibilidad de realizar un acto no está confiado a un solo órgano, pues como característica de la competencia y garantía para el buen funcionamiento de la Administración, se exige la participación de diversas dependencias.

Asegura que para llevar a cabo la distribución de competencias, se sigue por lo general el tener que determinarla bajo los siguientes criterios: a) la territorial, cuando las facultades son conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarlas; b) por materia, cuando la atribución a órganos que tienen la misma competencia en un determinado espacio, tiene incidencia en distintos asuntos que son objeto de Administración; y c) por razón de grado, cuando se separan actos de un mismo tipo de asunto que pueden ser realizados por órganos administrativos colocados en distintos niveles, esto es, el órgano inferior y

el superior llegan a conocer el mismo asunto, más la intervención del que llega a conocer en último lugar se encuentra condicionada a que el que conoce en primer término, concluya su función, significando además, que el último en conocer guarda una relación de superioridad respecto del que conoce primero.

Llega a estimar los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo en: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin; y f) la forma; distinguiendo por sujeto en el acto administrativo, al órgano de la Administración que lo realiza; como acto jurídico, el acto administrativo que exige ser realizado por quien tiene aptitud legal, pues así como en los actos jurídicos de la vida civil se requiere tener una capacidad especial para ser realizados, también en los actos del Poder público es necesaria, en este caso, la competencia del órgano que los ejecuta, toda vez que la competencia en el derecho administrativo posee una significación similar a la que tiene la capacidad en el derecho privado, esto es, el contar con el poder legal para ejecutar determinados actos, esta constituye ser la medida adecuada para ejercer las facultades que le corresponden a cada uno de los órganos de la Administración.

Aun cuando se llega a presentar un significado similar entre la competencia del derecho público y la capacidad del derecho privado, anota las siguientes diferencias sustanciales, requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir, así mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso, es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso, ya que el ejercicio de la competencia es obligatorio, mientras que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular, pues la competencia se otorga para que los órganos cumplan con las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, a fin de atender necesidades colectivas, en tanto la capacidad, solo se da en interés de la persona a quien se le reconoce, ya que esta decide de su ejercicio en forma voluntaria.

Recalca que comúnmente la competencia se encuentra fraccionada entre diversos órganos, a fin de que para la realización de un mismo acto jurídico deban intervenir varios de ellos, no es dable renunciar a ella ni es objeto de pactos que comprometan su ejercicio, puesto que la competencia no es un bien que esté dentro del comercio o que pueda ser objeto de un contrato, esta

tiene que ser forzosamente ejercitada y en todos los casos en que lo requiera el interés público, además, es privativa solo del órgano que la ejerce, y nunca un derecho del que llega a ser titular del propio órgano.

Trae a cuenta que el acto administrativo como acto jurídico debe, tal y como exige uno de sus elementos, estar formado por una voluntad libremente manifestada, pues en similitud a lo que se presenta en el derecho privado, en el derecho administrativo también se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia; la existencia de un objeto, constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, el cual debe ser determinado o determinable, posible y lícito, entendiéndose por licitud no solo que el objeto no deba encontrarse prohibido por la ley, sino que además en forma extrema debe estar expresamente autorizado por ella, a menos que la misma ley otorgue una facultad discrecional a la autoridad administrativa que le permita poder elegir y determinar el objeto del acto, sin embargo, en este último caso la licitud del objeto tendrá que ser calificada según estas condiciones, que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas y que no sea incongruente con la función administrativa.

Tenemos entonces, que al expedir el Congreso de la Unión una ley especial que regula en específico la elaboración y emisión de determinados ordenamientos técnico-legales conocidos como Normas Oficiales Mexicanas, las cuales tienen una muy específica naturaleza como alcances y fines, las condiciones que para ese fin deja puntualmente fijadas, deben ser observadas al elaborarse aun aquellos ordenamientos que poseen una naturaleza análoga, no importando que la materia en la que se llegaran a encontrar inmersos consista ser la ambiental y difieran incluso en su denominación al catalogarse como normas técnicas ecológicas y/o listados, pues como ya vimos, esencialmente persiguen el mismo objetivo.

Ahora bien, según lo que se ha dejado apuntado por los diversos doctrinistas aquí mencionados, en el Derecho Administrativo existe una categoría de actos jurídicos que se clasifican según el efecto jurídico que producen, al crear, modificar o extinguir una situación jurídica general, constituyendo así el derecho objetivo o sea la ley, denominados como "actos-regla", legislativos o reglamentarios; pero también se pueden encontrar otros conocidos como "actos-condición",

que precisamente restringen la aplicación de una situación general a un caso particular, así entonces, los actos jurídicos según la modalidad que adopta la manifestación de la voluntad, pueden ser unilaterales o plurilaterales, pero no siempre que hay un concurso de voluntades se produce el efecto jurídico conocido como "contrato", es el caso del concurso de voluntades que se presenta con las dos Cámaras del Congreso y la del titular del Poder Ejecutivo en sus funciones constitucionales, lo que no da lugar a un contrato, sino a otro distinto, la ley; como también encontramos la colaboración de diversas entidades públicas al elaborar y expedir un Reglamento o un Acuerdo.

Tenemos entonces que, al disponer una ley especial qué dependencias así como qué pasos y requisitos cubrir así como los trámites a seguir, para poder elaborar ordenamientos técnico-jurídicos específicos, estos deben ser debidamente observados a fin de que dichos actos jurídicos puedan surtir plenos efectos legales y no sean susceptibles de controversia, al no haber sido observados, esto conlleva que entrañen vicios de origen y puedan ser declarados nulos.