

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y ESTADO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. TENSIONES CONTEMPORÁNEAS

ADMINISTRATIVE FUNCTION AND CONSTITUTIONAL STATE IN MEXICO. CONTEMPORARY TENSIONS

Gerardo CENTENO CANTO*

RESUMEN: El neoconstitucionalismo como teoría y la constitucionalización del sistema jurídico, como tema práctico, imponen al funcionario de la administración pública una serie de tensiones que exigen un renovado planteamiento de cuestiones éticas en el abordaje de los temas sometidos a su decisión.

En diversos aspectos de la función administrativa ya se resienten los efectos de la recepción del nuevo paradigma, por lo que resulta interesante su revisión desde la perspectiva de quienes la ejercen y desde los conceptos de dignidad de la persona, derechos fundamentales y la juridicidad que debe acompañar su práctica.

Palabras claves: Función administrativa, neoconstitucionalismo, garantismo, juridicidad, dignidad de la persona, acto administrativo, procedimiento administrativo.

ABSTRACT: Neo-constitutionalism as a theory and the constitutionalisation of the judicial system, as a practical issue, force the public officer to consider a renewed approach regarding ethical questions to solve public issues.

Many aspects that decide the administrative function are defined by the effects of this new paradigm, therefore, it results interesting to study this issue from the perspective of the public officers that apply the concepts of human dignity, Fundamental Rights and legality in administrative acts and procedures.

Keywords: Administrative function, neo-constitutionalism, legality, human dignity, administrative acts, administrative procedures.

* Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac Mayab. iuspro17@hotmail.com

Introducción.

Los fenómenos regulados por el Derecho Administrativo se transforman continuamente; como *ius in fieri* que ajusta sus conceptos e instituciones a las nuevas realidades sociales, lo cual es relevante porque se trata de un *Derecho Constitucional en concreto*, con el que se busca realizar un trascendente cometido de Estado como es la función administrativa, que resulta condicionada por esta dinámica.

El análisis desde la perspectiva de la Administración Pública activa, permite advertir que existen tensiones derivadas de procesos de constitucionalización contemporáneos en los que ahora se involucran principios que se insertan en la médula de las normas legales, en un paradigma que propugna por hacerlas un Derecho vivo, que potencia la vocación por el interés general y el respeto por la dignidad personal, lo que significa un renovado reto ético para quienes la ejercen.

Esta dignidad de la persona, como núcleo indisponible, significa, esencialmente, que el individuo debe ser tratado por lo que es y no ser humillado, envilecido o cosificado, por lo que su juridificación no constituye una simple declaración ética, moral o programática, que se proyecta con una dimensión axiológica inescindible del ser humano, en tanto que es merecedor de la más amplia protección jurídica; como derecho fundamental inalienable que debe respetarse en todo caso, cuya importancia resalta por ser base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

La dignidad, como exigencia materializable, plantea algunas tensiones al ejercicio de la función administrativa pues requiere de renovadas posturas éticas y jurídicas que generen avances sociales e institucionales que impacten los lastres al desarrollo jurídico impuestos por modelos más preocupados por los procedimientos y formalismos rígidos que por los contenidos sustanciales, más por las disposiciones que por las normas.

La recepción de cánones que condicionan la interpretación y aplicación de normas legales ha dado pauta a la existencia de mecanismos que han venido a enriquecer y a hacer más compleja la labor de los operadores jurídicos al propugnar por una axiología que requiere de ejercicios de ponderación, de razonabilidad, etc., para ser operable, por lo que enfrenta la resistencia de posturas que prefieren la cómoda seguridad de la letra, la inamovilidad legal, y otras viejas prácticas que ya resultan atávicas.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

Los operadores administrativos tendrán que afrontar estos nuevos modelos en sus decisiones, pues se las tendrán que ver, según advierte Zagreblesky¹, con la dificultad de trabajar con valores constitucionalizados, que requieren de la hermenéutica para aplicarse a casos concretos de modo justificado y razonable, dotándolos de contenidos normativos concretos, lo que implica el desarrollo de nuevas competencias para los funcionarios administrativos y un golpe de timón en las formas académicas e institucionales para estabilizar el nuevo paradigma.

Las reflexiones teóricas contemporáneas han resaltado la importancia que la labor jurisdiccional debe cumplir en este estado de cosas, tarea ésta que resulta trascendente porque el Poder Judicial actúa como intérprete y también como aplicador del contenido de la Constitución; sin embargo, poco se ha escrito del papel que toca a quienes realizan la función administrativa, a pesar que la experiencia indica que el ciudadano busca la tutela jurisdiccional solamente cuando se considera afectado por fenómenos de ilegalidad; sin embargo, es en el seno de la relación Administración-ciudadanía y por conceptos como la dignidad personal, el interés general, los principios generales, las políticas públicas, etc., examinados a la luz del nuevo paradigma, donde el funcionario debe decantarse por una postura ética y concretar la exigencia constitucional en la atención de los asuntos que son sometidos a su conocimiento o decisión.

El interés general sigue siendo norte principal para el Estado, que el funcionario ha de tener presente en el *continuum* que implica administrar, pues de lo contrario perderá la ocasión de cumplir la misión que lo justifica, la cual consiste en una mejor ordenación y gestión administrativa pública, esta vez con arreglo a una labor en la que se debe hacer realidad el respeto de la dignidad de la persona, ya que debe dar a la multitud de normas técnicas y directrices una mayor sustancia y vivencia material, de ahí su relevancia.

Los principios generales de Derecho hacen presente y operativa la idea de justicia. Son, como su nombre indica, previos a las normas, y en el nuevo modelo las impregnan, orientan su sentido y razón teleológica. Por otra parte, con perspectiva positiva, dirigen la función administrativa con conceptos categorías, instituciones, en busca de racionalidad y objetividad que le resulta inherente de manera expresa y formal, con lo que se reivindica el principio de juridicidad o legitimidad, que la invade.

Las políticas públicas representan un primer paso en el abandono del monopolio que ha significado el modelo burocrático; se identifican con la gobernanza y permiten

¹ Zagrebelsky, G. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Editorial Trotta, 2009, p. 9 ss.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

transitar hacia nuevas formas de hacer gobierno con enfoque en derechos humanos, en un proceso democrático de concertación entre Estado y ciudadanía.

Por lo que hace a los procedimientos administrativos, se exige el respeto por el debido proceso, no únicamente como concepto vinculado a la capacidad de defensa sino integrando los principios de buena fe, eficacia, eficiencia. Y los actos administrativos, que devienen en aplicaciones concretas y particulares de postulados constitucionales, deben ser construidos por el funcionario teniendo en cuenta la totalidad del espectro normativo aplicable para una cierta situación, decidiendo con base en una armónica aplicación que conjugue el interés general con la dignidad de la persona, la cual deberá ser razonable y la mejor posible u óptima para el caso concreto, en un ejercicio que colme la esencia finalista de la disciplina en cuestión.

En estos tópicos y otras cuestiones que implican tensión conceptual en el ejercicio de la función administrativa radica el objeto de las presentes reflexiones.

1. El nuevo paradigma constitucional.

A la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se han incorporado densos contenidos materiales bajo la forma de derechos, principios, valores y directrices, con alto grado de indeterminación y vaguedad, que nos remiten a conceptos con una fuerte carga axiológica: justicia, libertad, autonomía, igualdad, y como piedra basal: la dignidad del ser humano.

Su papel fundante plantea mayor dinámica en un contexto posterior al Estado de Derecho, el Estado Constitucional, pero sin soltar aún el bagaje jurídico que es propio de un paradigma que está siendo cuestionado. Su dogmática no se objetiva sólo con su establecimiento formal sino se identifica con la manera de hacerlos efectivos.

Bajo este nuevo parámetro se presentan tensiones para los operadores jurídicos porque se interpreta el Derecho no como sistema fijo y coherente de normas, sino como un conjunto flexible y armónico de principios, valores, reglas y directrices. Se trata de un paradigma político y jurídico innovador y revolucionario que introduce un nuevo concepto de Constitución, ya no como modelo tradicional formal y normativo, sino con una visión de contenido sustancial, que se apoya en valores y principios. El Derecho, concebido como un conjunto de normas externas, heterónomas y coactivas, se convierte también en un sistema normativo flexible, adaptable y móvil, donde la primacía de la argumentación y la interpretación jurídica, la priorización de lo axiológico, cobra así más fuerza y relevancia.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

En este contexto, los “conceptos jurídicos indeterminados” pasan a ser “conceptos jurídicos determinables”, que requieren ser particularizados en cada caso concreto, con lo que la ponderación, la proporcionalidad así como la razonabilidad y los bloques virtuales de constitucionalidad, pasan a ser herramientas hermenéuticas necesarias para graduar de manera óptima la encrucijada entre el interés general y la dignidad de la persona.

2. El garantismo.

Llamado con mayor propiedad: “modelo garantista de democracia constitucional”, supone la superación del modelo paleopositivista ya que se incorpora una sustancia constitucional como garantía en contra del derecho ilegítimo. La producción de normas y contenidos sustanciales pasan a ser una garantía contra el accionar ilegítimo, una verdadera *ley del más débil*, por oposición a la ley del *estado de naturaleza*.

Para Ferrajoli², es una teoría del Derecho que designa una teoría de la validez y de la efectividad. Es, además, un modelo normativo y también una filosofía jurídica. En un plano epistemológico, se trataría de un sistema de poder mínimo; en el plano político, sería un sistema capaz de minimizar la violencia y maximizar la libertad; y en el plano jurídico, se trataría de un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del Estado en garantía de los derechos de las personas. Como filosofía del Derecho, impone a éste y al Estado, la carga de una justificación externa de los bienes e intereses, que constituyen la finalidad de ambos.

La finalidad principal del garantismo busca cerrar la brecha entre norma y realidad, lo que se podría traducir en lograr que el vínculo impuesto al poder con el concepto de validez sustancial se mantenga firme y que los contenidos impuestos por los derechos fundamentales, se materialicen en leyes y actos del Estado y del mercado. El medio para lograr esta correspondencia son las garantías.

En la reflexión de Prieto³ el garantismo necesita del constitucionalismo para realizar su programa ilustrado; y desde el constitucionalismo se alimenta del proyecto garantista al condicionar la legitimidad del poder al cumplimiento de ciertas exigencias morales, que se condensan en los derechos fundamentales.

Es la Administración Pública, en primer término, la que tiene el deber de proteger a los grupos vulnerables y realizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. El primer tamiz para acceder a una justicia que revise la actuación del funcionario son los recursos

² Ferrajoli, L. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, p. 851.

³ Prieto Sanchís, L. *Constitucionalismo y Garantismo*, pp. 51-57.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

administrativos, y estos, hoy por hoy, tienen un significado extendido que los vincula de manera remota, como medio de defensa, con el juicio constitucional de amparo.

Cuando no se cumple la esencia de revisión en sede administrativa, la función de acceso a la justicia queda desvirtuada.

3. Los neoconstitucionalismos.

En este inicio de siglo, el Estado experimenta fenómenos y tendencias que dan cuenta del tránsito del Estado de Derecho legislativo hacia un Estado Constitucional de Derecho, sin que implique una contraposición sino una evolución que mejora a aquél, pues lo decanta y perfecciona.

Este proceso irreversible, inició con la Segunda Guerra Mundial, dando pauta así al paradigma contemporáneo de la Constitución, al que se acude para explicar el modo de entenderla y su forma de irradiar al sistema jurídico con máxima fuerza sustantiva, lo que también se denomina genéricamente *neoconstitucionalismo*, con el cual, dicho de un modo muy básica, se define un modelo constitucional, como un conjunto de mecanismos normativos e institucionales, en el contexto de un sistema jurídico y político determinado históricamente, que limita el poder estatal y tutela derechos fundamentales. Bajo este paradigma se replantea el papel y operatividad directa de la Constitución sobre el sistema jurídico, con lo que han surgido teorías y metodologías que buscan explicar, desarrollar, justificar y estructurar la práctica constitucional.

Se trata de un concepto que no resulta unívoco pues se ha enriquecido con cánones de distintos orígenes. Pozzolo⁴ dice que aunque se pensó para identificar una perspectiva iusfilosófica antiiuspositivista, pronto se tornó ambiguo pues explica un conjunto de textos constitucionales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo desde los años setenta del siglo XX. Hablamos de constituciones que no se limitaron a establecer competencia o a separar los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas materiales que condicionan la actuación del Estado y la enderezan hacia ciertos fines y objetivos.

Bajo el paradigma, las constituciones contemporáneas incorporan ciertos contenidos y materias que adoptan la forma de derechos, principios, directrices y valores, con alto grado de indeterminación y amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que supone un marco renovado para las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la

⁴ Pozzolo, S. *Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista*. En Carbonell M. et al. *El canon neoconstitucional*. Editorial Trotta, 2010, p. 165.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

profundidad y grado de detalle de los postulados constitucionales de esos derechos, que deben ser realizados por el administrador público.

3.1. Variables neoconstitucionalistas.

El *neoconstitucionalismo teórico* advierte una ideología que está dirigida a limitar el poder y defender la esfera de libertades naturales o derechos fundamentales; tal ideología tiene como trasfondo el iusnaturalismo que sostiene la tesis que vincula a Derecho y Moral.

Por su parte, el *neoconstitucionalismo ideológico* coloca en un segundo plano el objetivo de limitar el poder estatal para enfocarse en garantizar derechos fundamentales, a los que valora positivamente y propugna por su defensa y ampliación.

En el *neoconstitucionalismo metodológico* es necesaria, para describir el Derecho, una toma de posición metodológica que se centra en una postura metaética para conocer el orden objetivo de las normas morales, lo que se deriva de una adecuada razón práctica en la que el ser humano puede conocer por experiencia propia los bienes humanos.

Las variables descritas plantean tensiones éticas y jurídicas para los operadores jurídicos, pues como expone López⁵: “Las nuevas generaciones deben pensar más en los principios y en los valores que en la reglas y las normas. Especialmente la Administración Pública, que tiene entre manos analizar, en la mayoría de los casos en primera instancia, si resulta procedente otorgar o no, a través de un acto o una resolución administrativa, su “aval” para que la persona pueda disfrutar un derecho humano (al trabajo, a la protección de la salud, a una vivienda digna, a la cultura, etc.)”, lo cual exige un posicionamiento ético para el ejercicio de la función administrativa.

4. La función administrativa.

Constituye un fenómeno complejo que se integra por ámbitos de conducta legal y material de individuos que la llevan a cabo. En su vertiente formal, se trata de una labor que puede ser realizada por órganos del legislativo, ejecutivo, judicial u órganos constitucionales autónomos; y en su variable material es una tarea realizable por ciudadanos, organismos supranacionales e incluso transnacionales.

Se esboza así porque la trilogía clásica de distribución del poder como una manera de procurar cometidos estatales está siendo superada. Nuevas y complejas necesidades sociales e institucionales de administración exigen atención en materia de transparencia,

⁵ López Olvera, M.A. *El control de convencionalidad en la Administración Pública*. Editorial Novum, 2014, p. 18.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

ambiental, energía, competencia, telecomunicaciones, etc. En la función administrativa ha ocurrido la aparición de órganos reguladores que no se corresponden con la estructura organizacional que conserva el texto constitucional y numerosas normas secundarias, y que, por cierto, no provienen de la tradición jurídica continental europea, sino del Derecho norteamericano.

Esto provoca que la sinonimia entre función pública y servicio público se torne aún más estéril porque es realizada entre dos figuras que se ubican en planos conceptuales diversos, pues mientras que dentro del primero de ellos se incluyen las funciones clásicas (ejecutiva, legislativa y judicial) y las de nuevo cuño (órganos reguladores), el concepto de servicio público guarda una relación de género a especie con la función administrativa. Por lo tanto, confundir servicio público con función administrativa es otorgarle a ésta un alcance pobre y desvirtuar el sentido de ambos conceptos, y si bien el servicio público fue considerada en algún tiempo como la figura basal del Derecho Administrativo, hoy su influencia radica en una actividad prestacional que es realizada bajo un régimen jurídico específico, que no guarda proporción con la función pública ni la administrativa, que son mucho más amplias.

Esta función es muy importante, operativamente hablando, por lo que debe ser reivindicada, lo que implica conceptualizar y redimensionarla. Zagrebelsky⁶ explica que esto provoca tensiones para la Administración Pública pues la crisis de su vínculo con una ley previa deriva de la superación, por parte del aparato del Estado, de su función como garantía concreta de reglas jurídicas generales y abstractas mediante actos de aplicación individual y concreta (prohibiciones, permisos, autorizaciones, habilitaciones, decisiones, etc.) y de la asunción de tareas de gestión directa de grandes intereses públicos.

Esto implica realizar actividades que materialmente son de naturaleza administrativa que realizan órganos de los poderes legislativo y judicial; los consejos de la judicatura son ejemplos de esto. Así, la tesis: "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. SU CLASIFICACIÓN Y CONCEPTO. La actividad administrativa, debido a su considerable volumen, a la multiplicidad y heterogeneidad tanto de los fines perseguidos como de materias atendidas, ha hecho necesaria su sistematización, clasificándose, en un primer momento, en una acción: de policía o coacción (de imperium o coactiva), de servicio público o de prestación y de fomento, añadiéndose a su vez actividades de producción directa de bienes o servicios; arbitral o de mediación, para pasar en la actualidad a la planificación y

⁶ Zagrebelsky, G. *op. cit.* p. 34

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.



programación como una forma autónoma de actividad administrativa y, por último, al hilo de las políticas de privatización y desregulación, sumándose a las anteriores una actividad de garantía de la prestación de los servicios entregados en la lógica de la iniciativa privada en el marco del mercado. En consecuencia, por función o actividad administrativa debe entenderse toda aquella desplegada por cualquier ente integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de ello, nos encontramos ante el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad.⁷

En paralelo, la función administrativa material ha cobrado gran impulso, dando pauta a la satisfacción del interés público a través de medios que antes eran impensables, tales como: bursatilización de presupuestos, empleo de herramientas originadas en el Derecho privado, etc. Esto demuestra que tiene hoy un significado mucho más amplio que rebasa a aquella simple perspectiva que la definía de manera negativa y residual, esto es, que la entendía como aquello que no era ni legislativo ni judicial, lo que en nada contribuía a su comprensión.

A pesar de que se resalta el papel de los juzgadores en el modelo neoconstitucional, no debe pasar por alto la trascendencia de la función administrativa y de sus operadores. López⁸ plantea que el Estado, a través de la Administración Pública (federal, estatal o municipal) -principalmente-, está obligada a garantizar condiciones mínimas para que las personas tengan una vida digna; por lo que juega un papel principal y relevante, ya que es el primer círculo de contacto con las personas y si bien, el Poder Legislativo establece las reglas, aquella las aplica y las pone en práctica. Las personas no acuden con el legislador o con el juez a solicitar que se haga efectivo un derecho, sino que acuden primero a una oficina de la Administración Pública.

Para resaltar la importancia de la función administrativa en estos aspectos, resulta ilustrativa la tesis: "ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE

⁷ Semanario Judicial de la Federación. Época: Décima. Registro: 2004633. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A.66 A (10a.). Página: 1724.

⁸ López Olvera, M.A. *El control de convencionalidad en la Administración Pública*. Editorial Novum, 2014, p. 17.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

PARTES. En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto "justicia" se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes."⁹

Para Häberle¹⁰ La Administración, en sentido institucional y funcional no es menos importante en el Estado constitucional, lo que queda de manifiesto en la frase que califica al Derecho Administrativo como *derecho constitucional concretizado*. Agrega que se caracteriza por realizar funciones estatales en particular y en especial por su vinculación a normas jurídicas, por lo que se define como actividad: a) dirigida; b) con la función de la concretización en el caso particular; y c) en la que se requiere saber técnico y profesional.

En el Estado Constitucional no puede describirse la Administración con el concepto de *ejecución dependiente* ni con el empleo de la *técnica avalorativa*, pues la vinculación del ciudadano para con el Derecho ocurre de una manera diferenciada y la Administración Pública tiene mayor margen de libertad en la aplicación de conceptos constitucionales de textura abierta, en el campo de la planeación, prestación de servicios públicos y el ámbito discrecional. En esta medida, la Administración se afirma como función independiente.

Por tanto, si una característica de la función administrativa radica en concretar el interés general, el empleo del bagaje jurídico deberá tener por norte la integración de los elementos de eficacia, eficiencia, el respeto por la dignidad de la persona y los derechos

⁹ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima Registro: 2008956. Tipo de tesis: Aislada. Materia(s): (Constitucional) Tesis: I.1o.A.E.48 A (10a.)

¹⁰ Häberle, P. *El Estado constitucional*. UNAM, 2001, p. 218.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

humanos, en un proceso de optimización, con perspectivas cualitativa y no únicamente cuantitativa, en un renovado posicionamiento ético del funcionario de la administración que deberá emplear herramientas jurídicas como la aplicación del principio pro persona, la interpretación conforme y la precautoriedad, en los que deberá formarse necesariamente, pues se desenvuelve en un ámbito de juridicidad, con todo lo que esto significa.

5. Algunas de las tensiones creadas.

La recepción en nuestro sistema jurídico nacional de este nuevo paradigma constitucional plantea una serie de renovadas tensiones, para los funcionarios administrativos. Si bien el papel del juzgador ha adquirido relevancia superlativa en el nuevo estadio constitucional, quienes operan en la Administración Pública reciben un impacto que debiera conducir a remodelar la relación que se gesta entre autoridades administrativas y los ciudadanos.

En México esto cobra especial interés si se considera que fue el tema de derechos humanos el que condujo el rediseño constitucional a un nuevo tratamiento del esquema de la jerarquía normativa con el que nos educamos varias generaciones de operadores jurídicos, la cual se asume como lógica e inamovible, pero que ahora resulta enriquecida por el efecto de irradiación de una Carta Magna material que desciende hacia las normas secundarias, en un fenómeno de constitucionalidad virtual o bloques de constitucionalidad que genera, enriquece y complejiza las decisiones para el funcionario administrativo, entre ellas, las siguientes:

5.1. Dignidad del ser humano.

En el dominio y decisión sobre su propia vida como ser, y no en el simple acto de existir, radica la esencia de la dignidad de la persona, que no admite discriminación racional por motivos de origen, raza o sexo, opiniones o ideología y en ella se sustentan los derechos del ser humano que son su sustrato. La persona constituye un fin en sí mismo para cuya realización y perfección necesita disponer de todos los derechos que se relacionan con la condición humana, con las restricciones razonables que impone el interés general.

Desde la perspectiva iusnatural, la dignidad personal constituye, un *focus axiológico* que Estado y comunidad deben respetar como un deber jurídico fundamental de carácter universal, *erga omnes*, que concierne a la función administrativa, ya que la persona es el centro de los derechos, pues su humanidad no deriva del reconocimiento formal.

Esta satisfacción de la dignidad humana, para ser efectiva, requiere de derechos fundamentales que la aseguren sustancialmente, por lo que debe apoyarse en principios

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.



generales comunes a todo el Derecho como la buena fe, pro persona, pro *libertate*, debido proceso y otros que son propios del Derecho público: confianza legítima, tutela judicial y administrativa efectiva, que constituye renovados paradigmas del Derecho Administrativo.

En el artículo 11 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* se prevé que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su dignidad y en nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ ha afirmado que la dignidad es un derecho privativo del ser humano, que es connatural a toda persona física y que de dicho concepto se desprenden todos los demás derechos, necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran los relativos a: la vida, la integridad física y psíquica, al honor, la privacidad, al nombre, a la propia imagen, el libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Nuestro máximo tribunal¹² también ha considerado que la dignidad del ser humano no es una simple declaración de carácter ético o moral, sino que constituye un verdadero parámetro ínsito en el núcleo duro de las normas jurídicas. Así se advierte en la tesis: “DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda

¹¹ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima. Registro: 2004199. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: VI.3o.A. J/4 (10a.), p. 1408.

¹² Semanario Judicial de la Federación. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Décima. Registro: 200773. Tipo de Tesis: Aislada. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.), p. 602

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.”

En el paradigmático caso “Pabellón 13” el máximo tribunal razonó en el sentido de que en la Constitución se reflejan las aspiraciones del pueblo y permite a éste trazar su propio destino, por ello, sus disposiciones no se reducen a “buenas intenciones”, sino que resulten plenamente eficaces y justiciables, esto es, que tengan la máxima fuerza jurídica. La inclusión expresa de derechos económicos, sociales y culturales en la Norma Suprema tiene un claro objetivo: mejorar la calidad de vida de los gobernados a través de la consolidación de una nueva estructura de justicia social¹³.

Esto significa que la Corte entiende que este valor se ha trasladado al núcleo duro e indisponible de la norma jurídica y a la vez se ha juridificado lo que constituye elemento de tensión para los operadores administrativos del Estado, quienes en todas sus decisiones deberán integrar esta axiología de manera cualitativa y no sólo cuantitativa, como eventualmente ocurre bajo el modelo burocrático.

5.2. El interés general.

El intento doctrinario por definir lo que debe entenderse por “interés general” ha sido una cuestión que no resulta pacífica. La perspectiva idónea para aproximarse a su definición y su objetivación son temas áridos que jurídicamente se zanjaron pragmáticamente bajo la premisa de que “*es lo que las leyes dicen que es*”, situación que está siendo severamente cuestionada desde la óptica neoconstitucionalista y el fenómeno de la gobernanza.

Existe un matiz jurisdiccional con el que se arroja sobre los juzgadores de amparo la carga de establecer, de manera casuista, lo que debe entenderse; así se advierte en la tesis: “SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el

¹³ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 378/2014*, p. 59 <https://www.scjn.gob.mx/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-378-2014.pdf>. Consultado el 9 de abril de 2015.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.”¹⁴

Saguer¹⁵ asegura que el concepto de interés general sustituyó al de bien común, que contenía a su vez fuertes connotaciones morales y religiosas y desde un principio apareció confrontado con dos concepciones: Una, que entiende el interés general como suma de intereses particulares y otra, que lo tiene como misión encomendada al Estado con fines que deben imponerse a los intereses individuales porque representan la expresión de la voluntad general.

Sin pretender abordar profundamente un tema que presenta múltiples aristas, me conformaré con proponer que el interés general debe seguir enfocado en una generalidad de personas (aspecto cuantitativo) cuyas expectativas pueden ser satisfechas desde el diseño de una política pública que las colma, sólo como ejemplo, pero sin perder de vista a aquellas minorías o individuos (aspecto cualitativo), cuya especial situación frente al ordenamiento jurídico precisa de un tratamiento diferenciado. En este sentido, Rodríguez-Arana¹⁶ afirma que el nuevo Derecho Administrativo demuestra que la tarea que tiene encomendada de garantizar y asegurar los derechos de los ciudadanos requiere de una suerte de presencia pública, quizás mayor en intensidad que en extensión, lo cual resulta compatible con nuevas formas de gestión pública y el nuevo paradigma constitucional.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Registro: 199549. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Tomo V, Enero de 1997. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.3o.A. J/16, p. 383.

¹⁵ Saguer, M.I. *El interés público: La ética pública del Derecho Administrativo*. En Fernández Ruiz, J. *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. UNAM, p. 406.

¹⁶ Rodríguez-Arana J. *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*. Editorial Novum, 2011, p. 49.

5.3. Los principios generales de Derecho.

Los principios generales de Derecho hacen presente y operativa la idea de justicia, guardan íntima relación con ésta y con la ley natural, donde tienen su fundamento, como valores similares a creencias indiscutibles, forjadas desde afuera de la persona, en las que todo el mundo cree. Preceden a las normas y reglas, se les impregnan para facilitar y orientar su interpretación y aplicación. Mientras las normas responden a una estructura lógica, donde la proposición jurídica constituida por el supuesto de hecho que determina y su consecuencia están formuladas “con singular propósito de precisión”, los principios se presentan con alto margen de indeterminación y abstracción que los lleva a requerir siempre de un acto posterior que los precise mediante una formulación más detallada, sea en su incorporación al derecho positivo o en su aplicación a un caso concreto.

Con perspectiva positivista los principios prefiguran un Derecho Administrativo que se orienta a producir racionalidad, objetividad y justicia con base en el interés general y el orden jurídico al cual inspiran, porque son un dique y no sólo instrumento normativo de arbitrariedad y apego dogmático a la literalidad legalista y se advierte de la tesis: “BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CONFORME A SU SENTIDO OBJETIVO. La buena fe en sentido objetivo se refiere al sometimiento de la conducta de un operador jurídico, a un estándar socialmente establecido. Es un modelo de conducta, por tanto, para apreciar si una persona actúa de buena fe hay que analizar las motivaciones y las exteriorizaciones de su comportamiento; pero para tal fin es preciso que tenga anclaje en el modelo de conducta que en el plano de las estimaciones ético-sociales asumidas por el derecho sea calificable como tal, pues la buena fe no se autodetermina a sí misma. La honradez personal se da en la medida en que se atenga a las reglas de la moral social. Por tanto, si se demuestra objetivamente que una autoridad faltó a la lealtad y honradez en el tráfico jurídico, puesto que mediante intencionadas maquinaciones y artificios impidió a un concesionario ejercer la concesión legalmente obtenida y pretendió inducirla a que la cancelara, tales actuaciones infringen el principio de derecho positivo de la buena fe, previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y sus actos deben declararse nulos.¹⁷

Cassagne¹⁸ afirma que la característica que poseen los principios en el mundo del Derecho plantea una serie de problemas que van desde su articulación con el Derecho

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, Registro: 179659, Tipo de tesis: Aislada, Tomo XXI, Enero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.2o.A.122 A, p. 1723

¹⁸ Cassagne, J.C. *El nuevo constitucionalismo y el Derecho Administrativo*.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.



positivo, la dimensión de peso o importancia que cabe asignarles a cada uno de ellos, en su aplicación recíproca, hasta el desarrollo de nuevos principios, como producto de las exigencias de una justicia que funciona en el marco de la cambiante realidad social. Así ha ocurrido, por ejemplo, al hacerse operacional el principio *in dubio pro natura*, que derivó del principio de precautoriedad, propio del Derecho Ambiental.

En los ordenamientos modernos, los principios tienden a positivarse y esto ocurre con la mayoría de las instituciones del Derecho Administrativo que encuentran su fundamento en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que constituye la fuente primigenia de gran parte de los principios de dicha disciplina jurídica. Para Häberle¹⁹ la penetración de la categoría de los principios generales del derecho quiebra el carácter estatal de las fuentes del Derecho lo mismo que lo hacen las referencias, expresas de manera más o menos clara, a los principios del derecho “preestatales” o “prepositivos”, en la forma que sea: como “derechos humanos universales”, como “derecho”, por la vía de las “cláusulas de realización de los derechos fundamentales”, etc.

En esta tesis, las decisiones de los funcionarios administrativos deben construirse bajo la esencia del principio de juridicidad, como aplicación de disposiciones legales de las que deberá ser extraída su riqueza principialista, lo que implica una nueva tensión pues tal axiología exige un renovado posicionamiento ético que deberá ser incorporado en todo tipo de decisiones de la Administración Pública activa.

5.4. El principio de legalidad.

El principio de legalidad es connatural al Estado de Derecho y apareció por la necesidad de imponer límites a los excesos del poder. La concepción del Derecho y de la Ley propia de esta circunstancia fue robustecida después por el positivismo jurídico, como ciencia de la legislación positiva. Según Zagrebelsky²⁰ la idea que es expresada por esta fórmula presupone una situación histórica concreta: la concentración de la producción jurídica en la instancia legislativa. Esta simplificación llevó a concebir la actividad de los juristas como un mero servicio a la ley, e incluso como simple exégesis, es decir, conducía a la pura y simple búsqueda de la voluntad del legislador, por lo que no habría podido reivindicar ningún valor autónomo.

El desarrollo del principio auspició el surgimiento de un “bloque de legalidad”, en el que la coherencia interna del sistema jurídico estaba garantizada por su armonía con los

¹⁹ Häberle, P. *op. cit.* p. 237.

²⁰ Zagrebelsky, G. *op. cit.* p. 33

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

reglamentos y demás normas infralegales respecto de las leyes formales y materiales, de las cuales derivaban. Esto tuvo como efecto colocar al legislador como único poseedor del dogma normativo, provocando que su voluntad se convirtiera en sinónimo de legalidad, no de constitucionalidad y menos de justicia.

Con el advenimiento de la cláusula del Estado de Derecho, que surge propiamente en la doctrina alemana, derivó -entre otros- el principio de legalidad para la Administración Pública, del cual, entre nosotros, se ha privilegiado una concepción positiva, esto es, se entiende que toda acción de la administración debe sustentarse necesariamente en un fundamento legal, o como ordinariamente se afirma: “las autoridades solamente pueden hacer lo que las leyes permiten”. Sin embargo, junto a este expreso facultamiento existen otras atribuciones implícitas, necesarias para que los funcionarios de la administración puedan operar las facultades que les están expresamente concedidas en ley. En este último caso se requeriría de: a) la existencia de una facultad expresa que *per se* fuera imposible de ejecutar; y b) que entre la facultad expresa y la implícita exista una relación de medio a fin.

Si la función administrativa se realiza en el marco y las directivas básicas fijadas por la estructura constitucional, como afirma Gordillo²¹, entonces, según Saggese²², la actividad prestacional de la Administración encuentra su continente conceptual dentro de ella porque partiendo de que la producción normativa de carácter primario está en cabeza del Poder Legislativo, y los actos de producción jurídica “complementarios” emanados de la Administración Pública, son simplemente la ejecución concreta de un de un acto de producción jurídica abstracto contenido en una ley anterior, tenemos inicialmente que la obligación administrativa prestacional puede presentarse, según, como una “atribución explícita y específica” o bien como una “atribución implícita”.

En armonía, Zagrebelsky²³ sostiene que la sumisión de la Administración a la ley se afirmaba con carácter general, pero eran varias las formulaciones de esta sumisión y de significado no coincidente. No era lo mismo decir que la Administración debía estar sujeta y, por tanto, predeterminada por la ley o, simplemente, delimitada por ella. En el primer caso, la ausencia de leyes que otorgaran potestades a la Administración, significaba para ésta la imposibilidad de actuar; en el segundo de los casos, la ausencia de leyes que

²¹ Gordillo, A.A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, FDA, p. VIII-6

²² Saggese, F. *El derecho a un nivel de vida adecuado. Discurso jurídico y dimensión judicial. Perspectiva desde el Derecho Constitucional y Administrativo*. Librería Editorial Platense, p. 67.

²³ Zagrebelsky, G. *op. cit.*, p. 33

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

delimitaran las potestades de la Administración, comportaba, en línea de principio, la posibilidad de perseguir libremente sus propios fines.

En su vertiente de total y predeterminada sujeción a la literalidad de la ley y de una discrecionalidad acotada solo a variables que las normas establecen de manera formal, el funcionario administrativo queda vinculado en mayor medida al texto normativo. Esta última es la que lamentablemente tuvo éxito entre nosotros.

Con el “bloque de constitucionalidad” producto de las reformas en materia de derechos humanos, se ha visto potenciado y ampliado el valor garantista del principio de legalidad, por lo que ahora es esperable que el funcionario administrativo extraiga la riqueza normativa contenida en las disposiciones y normas legales que aplica, sin apartarse de una legalidad delimitada legalmente, que ahora debe ser armonizada con el interés por la persona y el interés general.

Concretado de una manera inestable en la época moderna en el aforismo “*las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten*”, vinculado más bien con el principio de competencia, sufre en la época contemporánea de nuevos cuestionamientos por el interés derivado de necesidades sociales complejas, propias de estos tiempos, así como de la recepción de fenómenos que involucran la más decidida, informada y plural participación ciudadana.

Esa inestabilidad proviene de dos variables que se han alternado en la significación del concepto, lo cual ha dependido del perfil político y de poder en turno. Vignolo²⁴ señala que ambas versiones de la noción fueron mutando a lo largo del tiempo.

Con la primera de esas variables se predica: “*todo lo que está prohibido no está permitido*”, que es una vertiente positiva del principio de legalidad y con ella se considera que la norma es el fundamento previo y necesario de toda acción administrativa, que sólo podrá realizarse de manera válida en la medida e intensidad que la norma habilite al funcionario administrativo.

Una segunda variante que resulta más permisiva: “*todo lo que no está prohibido está permitido*”, plantea un límite externo para la actuación del funcionario administrativo, que podrá realizar las conductas necesarias e implícitas que la habilitación más amplia y genérica (norma) no detalla, a condición de no contrariar esta última, siempre y cuando - además- resulte necesaria al cometido de interés público que se proponga.

²⁴ Vignolo Cueva, O. *La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Volumen XLV, Número 131, mayo-agosto 2011, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 174.

Ahora deben considerarse los matices que hacen flexible posturas extremas que opten sólo por cualquiera de las dos vertientes descritas y propugnan por la racionalidad de la decisión. Así, en la tesis: “FACULTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES. SUS DISTINTOS MATICES. La división de facultades regladas y discrecionales no es categórica o pura, sino que hay facultades discrecionales fuertes que confieren una gran libertad para tomar decisiones o crear disposiciones, frente a otras débiles, donde esa libertad está delimitada por determinados principios o estándares, conceptos jurídicos indeterminados o supuestos predeterminados. Por otra parte, las facultades regladas pueden serlo en distintos grados, donde la norma indica con detalle y concreción lo que debe hacerse o no hacerse y, en otros casos, el uso de algún concepto jurídico indeterminado o vaguedad en las disposiciones permite y obliga a la autoridad a tomar la mejor decisión. En todos los casos, debe existir una motivación, la cual tiene que estar ligada a la consecución de un interés público, realizada en forma objetiva, técnica y razonada, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad; de ahí que las facultades discrecionales deben estar enmarcadas y constreñidas a satisfacer ciertos fines y conforme a referentes elementales.”²⁵

Ese ejercicio discrecional y necesario se justifica en la medida en que respeta el principio de legalidad, para lo cual junto a las facultades expresas existen facultades implícitas, que son imprescindibles o necesarias para que el funcionario administrativo pueda operar sin que ello signifique excederse. Las últimas se identifican: a) porque existe una facultad expresa que por sí sola sería imposible de ejercer; y b) que entre esa facultad expresa y la implícita existe una relación de medio a fin.

Por tanto, cuando se alude al principio de legalidad, no sólo se significa un vínculo indisoluble de la función administrativa con la ley que proviene del Legislador, sino un sentido amplísimo, que abarca desde la Constitución Política, los tratados internacionales, la legislación secundaria, reglamentos y demás normas infralegales, en comunión con la axiología principialista como signo de un Estado Constitucional de Derecho.

De esta manera, se puede inferir que aquella percepción del funcionario de la administración como un simple ejecutor de la ley debe ser rebasada y evolucionar en el principio de juridicidad, que enseguida será abordado.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación. Época: Décima. Registro: 2008770. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: Aislada. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.E.30 A (10a.). Página: 2365.

5.5. El principio de juridicidad.

Relata Bullinger, al prologar un libro de Bacigalupo, que la reflexión del pueblo alemán después de los horrores del Tercer Reich derivaron en la revisión del concepto de Estado de Derecho, lo cual tuvo su punto más alto con la aparición y aplicación cabal del artículo 20.3 de la Ley Fundamental de Bonn: “El Poder Ejecutivo y los tribunales están vinculados a la ley y al Derecho”.

Los principios de legalidad y dignidad de la persona, contenidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* derivaron en el principio de juridicidad como un desarrollo avanzado respecto de aquella visión en la que la voluntad del legislador y su expresión normativa literal constituían el único parámetro para su definición. De este modo, el concepto de juridicidad resulta más amplio que el de legalidad, pues involucra a todo el espectro principialista, constitucional, normativo y directriz, pues modula la relación autoridades-ciudadanos, sin confrontarse con aquél sino, antes bien, enriqueciéndolo y reivindicándolo.

Se entiende por juridicidad, desde la perspectiva de la Administración Pública, que la actuación integral del funcionario esté sujeta a la ley, como un estándar general de aplicación, pues debe ser complementada con los derechos humanos y el respeto por la dignidad personal. Para Cárdenas²⁶ la juridicidad no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca conforme a la Constitución y con garantías plenas de los derechos fundamentales; es decir, no se vale cualquier contenido de la ley sino sólo aquél contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos.

López²⁷ señala que el principio de juridicidad²⁷ es una garantía, que no es nueva, ya que lo que sucede es que en la actualidad, con la incorporación de los tratados internacionales que contienen derechos humanos y la aplicación de sus disposiciones por parte de los órganos del Estado, se potencia su aplicación y se elimina el dogma del principio de legalidad. Siendo críticos con lo anterior, el rompimiento paradigmático al que alude este autor tiene que ver con la visión normativista de la ley, con aquella percepción de que las soluciones posibles se agotan en la voluntad del Legislador y en la letra de la ley, que por cierto constituía el único, sólo por debajo de una Constitución percibida como una simple declaración de principios.

²⁶ Cárdenas Gracia, J. *Remover los dogmas*. Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Num. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio de 2002, p. 21.

²⁷ López Olvera, M.A. *El control de la convencionalidad en la Administración Pública*. Editorial Novum, 2014, p. 42.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

En la opinión de Comadira²⁸ a esto se agrega la exigencia de que todo el accionar del Estado se someta al ordenamiento jurídico, considerado como un todo. Por tanto, es inaceptable que en los actos de administración pública solamente se ejecute la ley o que tal actuación se ajuste al contenido letrista o racional que contiene una determinada norma, pues la ejecución de una norma no se agota en el cumplimiento automático y formal por parte del operador administrativo de una prescripción legislativa, ya que cuando ejecuta la ley, deben crearse las relaciones jurídicas que aquélla le atribuye, realizándola a través de sus facultades.

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* existen principios que constituyen normas supremas que irradian juridicidad al espectro normativo, y como poder jurídico constitucional que se concede al funcionario administrativo su realización implica maneras y medidas amplias, efectivas, eficaces, racionales, oportunas y concretas, en las que debe integrarse el respeto por la dignidad de la persona, valiéndose para ello de las herramientas metodológicas existentes y el cumplimiento de los principios generales de Derecho.

Esto introduce una exigencia mayor para los administradores públicos pues deben incorporar en sus decisiones el aspecto teleológico de la función que desarrollan, por lo que deberán considerar que la juridicidad se refiere a que la totalidad de esa actuación se sujete a la ley; sin embargo, las disposiciones legales sólo son un estándar general de interpretación y aplicación que debe complementarse con el respeto irrestricto y la tutela de los derechos humanos.

5.6. Acto administrativo.

Si de manera prevalente se ha considerado que el acto administrativo es una declaración de voluntad que se gesta en permanente relación con el marco legal, tal simbiosis implica tensión para el funcionario administrativo porque deberá integrarla en las consideraciones que se formule para resolver cada caso concreto del que deba conocer y porque, como asegura Marienhoff²⁹, muchas de las vinculaciones de la Administración Pública con particulares, se basan en un acto administrativo que de manera preponderante ha sido definido como una declaración a la que se agregan elementos y requisitos con la que se expresa la voluntad de los órganos administrativos, expresión que debe construirse

²⁸ Comadira, J.R. *El Juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa)*. Los intereses a proteger. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2391/6.pdf>. Consultado el 23 de abril de 2015.

²⁹ Marienhoff, M.S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abeledo Perrot, p. 198.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

teniendo en cuenta la esencia metajurídica de la norma de Derecho Público aunada a la determinación humana que la concreta. Esta volición se integra con un componente psicológico que debe estar orientado por finalidades de interés público, pero que debe soportar el escrutinio que implican los medios garantistas de defensa.

Hasta ahora, este examen se ha hecho radicar en la revisión de los aspectos de forma y poco, o nada, en el escrutinio de los componentes que atienden a cometidos de carácter axiológico, o fines que son característicos de la Administración Pública, ya que en principio, la Administración Pública tiene obligación, al momento de emitir el acto administrativo, ceñirse a las formalidades esenciales de los procedimientos y cuidar que en ese acto en concreto se cumpla la finalidad para la cual la norma habilitante le confirió una determinada facultad. A esto habría que agregar que el valor jurídico de la dignidad humana, que ocupa un lugar privilegiado en el Derecho público, constituye un principio constitucional que proyecta a la teoría del acto administrativo, a través del desarrollo de una serie de principios generales cuyos diversos contenidos se expresan a través de permisos, sanciones, prohibiciones, etc.

Las diferentes nociones del acto administrativo que lo entienden como producto de la función administrativa y predicen el carácter particular y directo de sus efectos jurídicos, se muestran armónicos con el desarrollo y la concreción de los valores del Estado Constitucional por cuanto apunta a la satisfacción del interés público. De esta manera, el Estado de Derecho resulta mejorado, decantado y evolucionado.

Desde esa perspectiva, el acto administrativo está llamado a brindar previsibilidad cualitativa en la relación autoridades-ciudadanos, por lo que se enfoca en proteger la dignidad humana, realizando (haciendo realidad) los derechos humanos que constituyen su sustrato, por lo que deberá adecuarse su contenido y finalidad con exigencias formales y materiales de juridicidad.

La recepción de esquemas organizacionales de administración con los que se ha abandonado el modelo burocrático, caracterizado por un cierto tipo de normativista, tiene en las políticas públicas y en la administración por resultados ejemplos y razones que trasladan los temas éticos, al corazón mismo de la Administración Pública, con lo que la fundamental tarea del funcionario entrará en tensión por la intensidad con que estos elementos estén presentes en la psique de la persona que instruye y decide.

Si mediante los actos administrativos se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de los ciudadanos, es esperable que a partir de esta cuestión sus elementos y requisitos sean impactados, tal como se advierte de la tesis: "ACTO ADMINISTRATIVO

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.



DISCRECIONAL. SUS ELEMENTOS REGLADOS. Los elementos reglados de un acto administrativo emitido conforme a potestades discrecionales consisten en: a) el propio margen discrecional atribuido a la administración (entendido como el licenciamiento o habilitación preconfigurada por la ley) y su extensión; b) la competencia para ejercer esas facultades; c) el procedimiento que debe preceder al dictado del acto; d) los fines para los cuales el orden jurídico confiere dichas atribuciones; e) la motivación en aspectos formales y de racionalidad; f) el tiempo, ocasión y forma de ejercicio de aquéllas; g) el fondo parcialmente reglado (personas, cuántum, etcétera); h) los hechos determinantes del presupuesto; y, i) la aplicación de principios.”³⁰

Lo anterior constituye un indicativo de que los principios deberán ser considerados en la construcción de los actos administrativos y que el Estado Constitucional no está exclusivamente enderezado en la limitación del poder de la Administración, sino que, en virtud de que son expresiones lejanas o directas de la Constitución y de sus preceptos sobre derechos humanos, deben promover y tutelar su protección empleando en esta fundamental tarea las herramientas que permiten llevar su actuación a zona de certeza, donde el elemento teleológico no resulte algo retórico, sino parte integral de la actuación administrativa.

5.7. Procedimientos administrativos.

La serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al funcionario administrativo la instrucción necesaria para la creación, revisión o ejecución de actos administrativos son los procedimientos administrativos de primera generación. Se trata de protocolos que regulan la actuación autoritativa de los órganos administrativos en sus relaciones jurídicas con los ciudadanos, como resultado de las cuales puede crearse o restringirse una esfera de derechos, revisarse una decisión o ejecutarse.

En opinión de Barnes³¹ una segunda generación de procedimientos administrativos tuvo por objeto la aprobación de normas administrativas de carácter infralegal, que son construidas -al menos teóricamente- mediante un mecanismo que es similar al proceso legislativo. Todo esto en el contexto de un proceso regulatorio vertical, que está en manos

³⁰ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.1o.A.E.29 A (10a.) Época: Décima, Registro: 2008759, Tipo de tesis: Aislada.

³¹ Barnes J. *Tres generaciones del procedimiento administrativo*. Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho. No. 67, pp. 77-108.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

de una administración jerárquica e imperativa, con una participación ciudadana que tiene lugar en una fase tardía, cuando la norma está ya por completo prefigurada.

El mismo autor da cuenta de que la nueva tensión que se presenta para la función administrativa en materia de procedimientos administrativos es la ausencia de autarquía, ya que no lo sabe todo ni lo puede todo, por lo que, en consecuencia, necesita de las demás administraciones y del sector privado para realizar numerosas políticas públicas. Cuando la magnitud de los problemas excede la talla de una determinada administración o de la del Estado o cuando los *issues* están marcados por la incertidumbre, resulta necesario colaborar y gobernar de un modo diferente al tradicional. Así surge lo que puede denominarse políticamente como “gobernanza”.

Bajo el nuevo paradigma, dentro de un proceso continuo e inacabado, se establece un criterio que se aplica y proyecta en la práctica, en el que se vigilan y supervisan las consecuencias o efectos que generan, y se modifica o revisa la regla en función del resultado deseado -como si se tratara no de una foto fija, sino de una imagen en movimiento-. El proceso regulatorio se concibe así como un ciclo que está en permanente movimiento. Al respecto, resulta paradigmática la sentencia que se dictó en el Amparo en Revisión 378/2014, caso “Pabellón 13”, donde contrastó la actitud administrativa normativista con aquella otra que exige la atención del funcionario administrativo, en un *continuum* con el que se busca satisfacer la exigencia de progresividad, como se concreta en la tesis: “SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido y de resultado; aquéllas, de carácter inmediato, se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa lógica, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental contenido en el artículo 12 del citado Pacto, se impone al Estado Mexicano, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. De ahí que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.”³²

Esto plantea que la función administrativa no es lineal, que no se agota en un sola acción, sino que requiere de ciclos permanentes e inacabados de actuación que permitan verificar y controlar racionalmente si los resultados de un determinado procedimiento de la administración continúa siendo idóneo como respuesta o solución a un determinado *issue* de administración pública y si con el mismo fueron respetados la dignidad humana y los derechos fundamentales.

5.8. Políticas públicas.

En opinión de Lahera³³, las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionadas con un objetivo público definido de una forma democrática; los que son desarrollados por funcionarios administrativos, con la participación de la sociedad. De una manera más operativa, Franco³⁴ las concibe como acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. En ambos casos, se advierte que se gestan en entornos de gobernanza.

Para Aguilar³⁵ la contribución del estudio de las políticas públicas ha sido relevante en tanto que llevó al concepto y a la luz pública el procedo directivo del gobierno, el modo como se formulaban las políticas públicas, que son sus instrumentos directivos, a la vez que contribuyó a mejorar la calidad de las decisiones y de su gestión. Pero advierte este autor que no se puede pasar por alto que la disciplina nació y se estructuró en el contexto del patrón de gobernación que era propio de los Estados sociales de mitad de siglo XX y que se caracterizaba por el incuestionable protagonismo del gobierno en la dirección de la sociedad, mientras que hoy el problema de fondo consiste en que el papel directivo del gobierno ha cambiado en peso y estilo.

³² Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.. Décima Época. Registro: 2007938. Tipo de tesis: Aislada. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. CVIII/2014 (10a.), p. 1192

³³ Lahera Parada, E. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, p. 13.

³⁴ Franco Corzo, J. *Diseño de políticas públicas*. IEXE editorial, p. 86.

³⁵ Aguilar Villanueva, L.F. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, p. 38.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y preverá resultados. El mínimo es un flujo de información con relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones. El concepto es incluyente pues permite integrar en su diseño y operación una serie de actores: ciudadanía, grupos sociales y sector privado, etc. Se abandona la vieja idea de acuerdo con la cual las políticas públicas son materia exclusiva de las autoridades públicas. Esto permite democratizar las políticas públicas e incluir al sector privado que en su gestión o ciertos aspectos de éstas tiene la capacidad de coadyuvar con el Estado.

Aquellas acciones que el Estado realiza para cumplir con sus funciones se clasifican como: a) Políticas de Estado, que son acciones plasmadas en la Constitución, con preceptos claros que trascienden períodos de gestión gubernamental. Son implementadas únicamente por el Ejecutivo Federal y son de alcance general, su aplicación ocurre a nivel nacional y atiende a materia de índole estratégica; b) Políticas de gobierno, que son acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de los órganos administrativos. Presentan ciertas características, a saber: 1) estar en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, 2) tener el sello distintivo de la administración en turno, y 3) en la práctica administrativa, en ocasiones se identifican como acciones discrecionales en las que no hay un respaldo técnico de las decisiones y no forman parte de una estrategia particular de gobierno; y c) Son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

El enfoque en la dignidad de la persona puede ahora ser entendida como una nueva perspectiva para concebir y diseñar las políticas públicas tendientes al desarrollo del ser humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil, donde la médula la constituye la incorporación de principios de interdependencia e integralidad de derechos humanos. Garretón³⁶ afirma que los derechos humanos son el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas y su objeto mismo en la medida que se dirigen a concretar, proteger o defender situaciones socialmente relevantes que implican violación de derechos humanos.

³⁶ Garretón, R. *La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas*. Comisión Andina de Juristas, pp. 27-48.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

Los procesos que generaron el enfoque en los derechos humanos refuerzan la tendencia hacia la constitucionalización del Derecho, pues comparten las luchas por el reconocimiento y concreción de unos derechos que necesitan trascender de la formalidad legal hacia la realidad sustancial. La Constitución aparece entonces como el instrumento fundamental que puede dar la pauta para la concreción de tales aspiraciones. De su texto se deriva la existencia de políticas de Estado y políticas de gobierno, por lo que si se acepta que en el texto fundamental se establecen bienes materializados en términos de derechos y estos bienes no son prescindibles al momento de diseñar la agenda pública y las políticas que la integrarán, es lógico sostener que las políticas públicas están estrechamente vinculadas con los derechos constitucionales y sus postulados en cuanto a la forma en que estos determinan a aquellas por cuanto las políticas públicas deben tender a realizar los bienes objeto de los derechos. Esto representa una tensión para los funcionarios pues conforme a estos razonamientos, las políticas públicas son programas de acción gubernamental con las que se busca concretar derechos establecidos en los principios constitucionales, conforme a una visión de derechos humanos, que desde un punto de vista normativo, se legitiman mediante directrices.

5.9. Directrices.

Lo propio de la actividad de dirección o gobernación es fijar las condiciones generales de actuación, que excedan del ámbito singular de actuación de cada órgano administrativo, orientando teleológicamente el rumbo que ha de seguir una determinada sociedad y los instrumentos normativos para hacerlo.

Dworkin³⁷ plantea la existencia de “directrices” o “directrices políticas”, a las que considera estándares con un objetivo político, social o económico para la comunidad y para cuyo cumplimiento pueden tomarse en cuenta ciertas razones de cálculo político o utilitario. Estas directrices son de naturaleza normativa, por lo que deben ser generales en su contenido y ámbito de aplicación, por lo que no pueden estar dirigidas a una o más instituciones individualmente consideradas, sino a todas las entidades autónomas o a categorías genéricas de ellas. Si bien las directrices derivan del poder de dirección, su cumplimiento es materia de administración, por lo que es responsabilidad exclusiva del órgano administrativo dirigido. No pueden constituir órdenes ni sujetar a autorizaciones el ejercicio de facultades de los funcionarios administrativos, pero sirven para la elaboración

³⁷ Dworkin, R. *Los derechos en serio*. Ariel Derecho, p. 72

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.



de procedimientos y la uniformación de metodologías, pues identifican factores que contribuyen a la eficacia de los programas y ofrecen recomendaciones para una práctica eficaz. Aportan un marco para la aplicación de políticas y coadyuvan a garantizar la legalidad y eficiencia de la función pública.

La tensión que plantean está dada por un diseño e interpretación que ilustre a los funcionarios de manera puntual, específica, sin abandonar la tarea de protección de los derechos fundamentales y dignidad de la persona.

Conclusiones.

De los elementos y razonamientos expuestos se deduce la existencia de un paradigma en ciernes que ha generado diversas circunstancias que plantean tensiones conceptuales, éticas y jurídicas para el funcionario administrativo, que lo lleva a un reposicionamiento en tales aspectos para el desarrollo de su actividad.

Cuando aún en el discurso se maneja de modo consistente el concepto Estado de Derecho y es evidente que su presencia es intensa en el sistema jurídico nacional; hemos asistido ya a los primeros trazos de un Estado Constitucional de Derecho en el que las bases provenientes y evolucionadas del paradigma decimonónico resultan cuestionados por un fenómeno que tiene que ver con el respeto por la dignidad del ser humano.

La labor del funcionario se torna más compleja aún, por la exigencia de que en sus decisiones se encierren elementos objetivos y valorativos que las justifiquen bajo el nuevo paradigma, en el que la eficiencia y la eficacia son una premisa y no un resultado, para lo cual deberán emplear el bagaje de herramientas que el Derecho proporciona para esta nueva circunstancia. Se trata de un proceso ideológico que desciende por todo el entramado normativo y genera reales procesos de constitucionalización virtual de todo el sistema legal, que abandonará mediante un proceso lento pero continuo, la cómoda seguridad de la literalidad y la jerarquía normativas para entrar en arenas movedizas donde será necesario que las decisiones administrativas se justifiquen, expliquen, y se transparenten, pues el interés general que orienta a la función administrativa deberá integrar el respeto por la dignidad de la persona y en esto radicará, en términos amplios, el verdadero motivo de tensión para el funcionario administrativo.

Bibliografía.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [<http://anahuacmayab.mx/injure>]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.



BARNES, JAVIER. *Tres generaciones del procedimiento administrativo*. Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Remover los dogmas*. Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional.

CASSAGNE, Juan Carlos. *El nuevo constitucionalismo y el Derecho Administrativo*.

COMADIRA, Julio Rodolfo. *El Juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa)*. Los intereses a proteger.

DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Ariel Derecho.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta.

FRANCO CORZO, Julio. *Diseño de políticas públicas*. IEXE editorial.

GARRETÓN, Roberto. *La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas*. Comisión Andina de Juristas.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, FDA.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. UNAM, 2001.

LAHERA PARADA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *El control de convencionalidad en la Administración Pública*. Editorial Novum.

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abeledo Perrot.

POZZOLO, Susana. *Reflexiones sobre la concepción neoconstitucionalista*. En Carbonell M. et al. *El canon neoconstitucional*. Editorial Trotta.

PRIETO SANCHÍS, Luis. *Constitucionalismo y Garantismo*.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*. Editorial Novum.

SAGUER, Martha Franch I. *El interés público: La ética pública del Derecho Administrativo*. En Fernández Ruiz, J. *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*.

SAGGESE, Federico. *El derecho a un nivel de vida adecuado. Discurso jurídico y dimensión judicial. Perspectiva desde el Derecho Constitucional y Administrativo*. Librería Editorial Platense.

VIGNOLO CUEVA, Orlando. *La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la administración pública. Postulados básicos y transformaciones*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Editorial Trotta.

CENTENO CANTO, Gerardo, Función administrativa y Estado constitucional en México. Tensiones contemporáneas, *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [http://anahuacmayab.mx/injure]. 2015, año 4, núm. 7, ISSN 2007-6045. Pp. 113-142.

Fuentes jurisprudenciales.

Semanario Judicial de la Federación. Época: Décima. Registro: 2004633. Tipo de tesis: Aislada. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A.66 A (10a.). Página: 1724.

_____ Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima Registro: 2008956. Tipo de tesis: Aislada. Materia(s): (Constitucional) Tesis: I.1o.A.E.48 A (10a.)

_____ Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima. Registro: 2004199. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: VI.3o.A. J/4 (10a.), p. 1408

_____ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Décima. Registro: 200773. Tipo de Tesis: Aislada. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.), p. 602.

_____ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Amparo en revisión 378/2014*, p.

59 <https://www.scjn.gob.mx/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-378-2014.pdf>. Consultado el 9 de abril de 2015.

_____ Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Registro: 199549. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Tomo V, Enero de 1997. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.3o.A. J/16. p. 383.

_____ Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, Registro: 179659, Tipo de tesis: Aislada, Tomo XXI. Enero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: IV.2o.A.122 A, p. 1723.

_____ Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima. Registro: 2008770. Tipo de tesis: Aislada. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.E.30 A (10a.). Página: 2365.

_____ Tribunales Colegiados de Circuito. Materia(s): (Administrativa) Tesis: I.1o.A.E.29 A (10a.) Época: Décima, Registro: 2008759, Tipo de tesis: Aislada.

_____ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Registro: 2007938. Tipo de tesis: Aislada. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. CVIII/2014 (10a.), p. 1192

Recepción: 26 de octubre de 2015.

Aceptación: 29 de diciembre de 2015.