

EL ACTO DISCRECIONAL: PRINCIPIOS QUE LO RIGEN Y SU JERARQUÍA

José Humberto SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El acto administrativo*. III. *Principios que rigen al acto administrativo*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La doctrina jurídica tratándose de principios aplicables a los actos gubernamentales o administrativos, los ha denominado con diferentes calificativos. Se refiere a principios de utilidad pública, utilidad general, utilidad común, bienestar general, salud pública, orden público, moralidad pública, seguridad pública, salubridad pública, interés público, necesidad pública, satisfacción colectiva, disciplina administrativa.¹

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refiere también a estos principios sin distinguir con precisión sus conceptos.

La confusión que impera, desde mi punto de vista es un impedimento para que la autoridad gubernativa o administrativa pueda guiar su criterio garantizando la seguridad jurídica, garantía que se hace crítica en los actos discrecionales, dado que la creación de los actos reglados esta precisada por el legislador.

La sistematización del derecho es un anhelo de quienes lo estudiamos y/o practicamos.

Jürgen Habermas, uno de los pilares de la teoría jurídica contemporánea, sostiene que el derecho es fundamentalmente lenguaje, dado que el contenido de la norma jurídica es una prescripción expresada en términos del lenguaje, por lo que propone que a través de la “acción comuni-

¹ Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Astrea, 1985, pp. 468 y 469.

cativa” una sociedad determinada se ponga de acuerdo sobre el significado de los términos que son contenido de ésta.

Estas son las razones que me han llevado a expresar algunas reflexiones sobre los principios que rigen a los actos discrecionales.

Si voy a ocuparme de analizar los principios aplicables a los actos administrativos, considero prudente ubicarme en el contexto, para lo cual es necesario dejar sentado lo propio del acto administrativo que relacionándose con el tema me ayude a explicar las conclusiones.

II. EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. *Concepto de acto administrativo*

Por acto administrativo se entiende: “...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.²

2. *Clasificación según la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley*

La necesidad de sistematización de los actos administrativos con el propósito de conocer sus diferentes especies, los elementos que las integran y detectar los vicios o defectos de que pueden afectarlos, ha llevado a la doctrina a clasificarlos desde diferentes puntos de vista. Uno de estos criterios es el que se deriva de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley.

Desde este punto de vista los actos administrativos se clasifican en: actos reglados y actos discrecionales.³

3. *Ontología de los actos discrecionales*

Resulta imposible para el legislador humano concebir y prevenir en la ley todas las posibilidades de la conducta humana. Esta es la razón

2 Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 7a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 529.

3 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 28a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 232.

por la que necesariamente al gobierno y a la administración debe conferírseles discreción para resolver los casos que el legislador no pudo prever.

Por otra parte, si la administración pública quedara sujeta al cerrado régimen de las facultades regladas, se vería rebasada por las necesidades de realidad y maniatada para cumplir su función.

Con fundamento en esta evidente realidad, el legislador ha reconocido un espacio discrecional al actuar de la administración que la doctrina ha bautizado con el nombre de “actos discrecionales”.

4. *Acto reglado*

Concepto

Los actos discrecionales son una categoría de los actos administrativos, que como hemos visto se establece con base en la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley. Pero también hemos encontrado que con fundamento en ese criterio, los actos administrativos han sido clasificados por la doctrina en dos tipos: los actos reglados y los actos discrecionales.

El propósito de este trabajo es identificar los principios que rigen a los actos discrecionales, pero resulta que existen principios que son aplicables a ambos tipos de actos, por ello considero necesario recordar la diferencia que existe entre ellos, para lo cual debo acudir a su definición.

Así pues, la doctrina no muestra discrepancia, al definir el acto reglado en los siguientes términos: “La actividad administrativa es reglada cuando se determina el momento, contenido y forma de la misma. La norma jurídica específica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto”.⁴

La misma idea encontré al consultar la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, donde se afirma:

Al practicar este análisis, advertimos que unas veces el acto a dictar o dictado, se encuentra previsto como el resultado de un silogismo donde la premisa mayor está dada por el reglamento o la ley, y la premisa menor por la existencia de hechos, especial y particularmente previstos en aquellos para su aplicación ineludible.⁵

4 Dromi, José Roberto, *op. cit.*, nota 1, p. 465.

5 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1977, t. XI, p. 807.

Gabino Fraga, también es de la misma opinión cuando expresa: "...el acto obligatorio, reglado o vinculado... es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la ley impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho".⁶

5. *Acto discrecional*

Concepto

Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o que contenido debe dar a su actuación, es decir que igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia de interés u orden público.⁷

Para José Roberto Dromi,⁸

Las facultades del órgano son discrecionales cuando el orden jurídico le otorga cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una u otra manera. El órgano puede decidir según su leal saber y entender si debe o no actuar y, en su caso, qué medidas adoptará. En este aspecto la discrecionalidad expresa actividad de razón y buen juicio de la administración.

De manera que nos encontraremos frente a un acto discrecional como especie del acto administrativo

...cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para obrar o no obrar, para obrar en una o en otra forma, para obrar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su discreto leal saber y entender para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que se constituyen en razón de su obrar.⁹

⁶ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 3, p. 232.

⁷ *Idem.*

⁸ Dromi, José Roberto. *op. cit.*, nota 1, p. 467.

⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba, cit.*, nota 5, p. 808.

Conociendo la diferencia que existe entre acto reglado y acto discrecional, corresponde, para los fines de esta reflexión, referirme a los principios que rigen a ambos tipos de actos administrativos.

III. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL ACTO ADMINISTRATIVO

Los actos discrecionales como especie del género actos administrativos están regulados por principios generales, es decir aplicables tanto a los actos reglados como a los actos discrecionales y por principios particulares, propios y exclusivos de los actos discrecionales.

Desde mi particular punto de vista, los principios generales que rigen al acto administrativo admiten ser clasificados en dos categorías:

a) Principios generales, esto es aquellos principios que resultan aplicables a todos los actos administrativos y que en nuestro caso deben regir, para los actos reglados y para los discrecionales, y

b) Principios particulares, es decir los que deber aplicarse solamente a la categoría de los actos discrecionales.

1. *Principios generales*

Los principios generales aplicables a los actos administrativos, se clasifican en: a) principio de interés público, y b) principio de legalidad.

A. *Principio de interés público*

Encuentro la causa eficiente de este principio en la causa final del Estado. Si el Estado es una sociedad política que tiene como fin el bien común y el Estado actúa mediante el gobierno y la administración, sería ilógico que los actos correspondientes persiguieran un interés particular.

Teodocio Lares, el introductor del contencioso administrativo en nuestro país, suceso que acontece en el año 1852, con fundada razón sostuvo que: “El gobierno... no defiende intereses particulares, ni propios suyos; son los intereses de la nación los que administra...”¹⁰

¹⁰ Lares, Teodosio, “Lecciones de derecho administrativo. Lección octava”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, agosto de 1977, p. 22.

Desde el punto de vista teleológico es evidente que en el Estado de derecho el aserto de Lares resulta irrefutable, dado que el gobierno y la administración pública están concebidos para cumplir una función en vista al interés general, del interés público, con total exclusión del interés particular.

La actuación de la administración pública bajo un régimen de Estado de derecho, tiene una característica propia y específica que la diferencia de la actuación de los particulares; esta característica consiste en que siempre debe actuar con miras al interés común, al interés general ya que actuar en forma contraria a esta directriz, desvirtuaría la razón de la existencia de la administración, del gobierno y del propio Estado. El fin del gobierno como función del Estado es el bien común del cual es parte el interés común, el interés general. Un gobierno dentro del Estado de derecho que actuara en función de intereses particulares, individuales, sería un gobierno que no respondería a su razón ontológica, desde la perspectiva del Estado de derecho.

En confirmación al aserto apuntado, puedo citar a Georges Vedel,¹¹ Andrés Serra Rojas,¹² y Manuel María Díez,¹³ quienes afirman que el gobierno o la administración deben actuar siempre en la satisfacción del interés general.

Sentado este principio, es propio y conveniente establecer el concepto de “interés público”, para cuya construcción resulta conveniente acudir al *Diccionario de la Lengua Española*, donde se informa que *interés* significa: “Cualidad de una cosa que la hace importante o valiosa para alguien. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material”.¹⁴ Por su parte el vocablo *público*, significa: “Pertenciente o relativo a todo el pueblo”.¹⁵ De lo anterior es dable concluir que *interés público* significa “aquello que es importante o valioso para el pueblo”.

Este principio es recogido por el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

11 Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, 6a. ed., Madrid, Aguilar, 1980, p. 257.

12 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, t. I, pp. 246 y ss.

13 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976, t. II, pp. 252 y ss.

14 *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, Real Academia Española, 2001. p. 874.

15 *Ibidem*, p.1258.

B. *El principio de legalidad*

Otro principio de general aplicación para los actos administrativos, es decir tanto para los reglados como para los discrecionales, es el denominado “principio de legalidad”.

El régimen del Estado de derecho si bien concibe al Estado como un poder soberano, es decir como el supremo poder que rige en su territorio, no lo considera como un poder absoluto, sino como un poder sujeto al derecho y por lo tanto un poder limitado y constreñido por normas jurídicas.

Esta característica, es decir la sujeción del Estado al derecho es lo que constituye el principio de legalidad.

Burgoa define este principio afirmando que: “...consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, reiterando, “...que las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal”.¹⁶ Apoya su aserto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece en la tesis número 166 del Apéndice al tomo CXVIII del *Semanario Judicial de la Federación*.¹⁷

El concepto de legalidad expresado por Burgoa, coincide con el que proponen Dromi,¹⁸ y Vedel.¹⁹ “La juricidad importa también ciertas garantías a favor de los administrados. La eficacia de la gestión administrativa, por meritoria que sea, no debe dejar de respetar los derechos y libertades de los particulares, que actúan como frenos, límites y controles de la actividad administrativa”.²⁰

Desde nuestro punto de vista, el principio de legalidad encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primero al establecer que la privación al gobernado, de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, solamente podrá hacerse mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a la leyes expedidas con anterioridad al hecho y el segundo, al exigir a la autoridad que funde y motive la causa legal de sus determinaciones.

16 Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1986, p. 439.

17 *Ibidem*, p. 439.

18 Dromi, José Roberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 464 y 465.

19 Vedel, Georges, *op. cit.*, nota 11, p. 258

20 Dromi, José Roberto, *op. cit.*, nota 1, p. 464.

Al respecto resulta importante citar lo establecido por el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el cual dispone en la parte conducente "...el ejercicio de la autoridad debe limitarse a las atribuciones determinadas en las leyes".

Sin dificultad alguna puedo sostener que el principio de legalidad tiene la categoría de "general", es decir aplicable tanto a los actos reglados como a los actos discrecionales.

C. La discrecionalidad y la arbitrariedad

En el apartado dedicado a comentar el "acto discrecional" afirmo que ante la imposibilidad por parte del legislador de prever todas las circunstancias que en la realidad puede presentarse, necesariamente debe investir a la administración pública de poder o facultad para determinar el sentido de su acción, so pena de paralizarla haciéndola perder la razón de su existencia.

Sin embargo y no obstante la libertad que la ley confiere a la autoridad para actuar, ello no implica que dicha libertad sea absoluta, es decir que la autoridad pueda tomar una decisión arbitraria, en todos los casos, la administración debe actuar conforme a un debido proceso de razonabilidad, investigando, comprobando, verificando, apreciando y juzgando los motivos causantes de su decisión.²¹

2. Principios particulares

He afirmado que los actos discrecionales son aquellos en los que la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o que contenido debe dar a su actuación. Pero también he expresado que no obstante la libertad que la ley confiere a la autoridad para actuar, ello no implica que dicha libertad sea absoluta, es decir que la autoridad pueda tomar una decisión arbitraria. En todos los casos la administración debe actuar conforme a un debido proceso de razonabilidad, investigando, comprobando, verificando, apreciando y juzgando los motivos causantes de su decisión.

²¹ *Ibidem*, p. 468.

Ahora bien, desde el punto de vista metodológico, si el proceso de razonabilidad se apoya en principios que lo orienten, el riesgo de incurrir en arbitrariedad se reduce, porque la autoridad tendrá referencias específicas para tomar sus decisiones.

Estos principios, en nuestro sistema legislativo, deben ser recogidos de la ley, es decir que corresponde al legislador establecerlos, porque de no ser así, estarían afectados de inconstitucionalidad. En el derecho mexicano no es dable a la autoridad administrativa invocar a la moral y a la justicia si consideramos lo que establece el artículo 1o. de la Constitución federal de cuño netamente positivista. El artículo en comento dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...” Como podemos apreciar, es la Constitución la que “otorga” las garantías al gobernado y como la legalidad es un principio infranqueable, las determinaciones de la autoridad deben fundarse en principios establecidos por el legislador acorde al texto constitucional.

Siguiendo estas directrices abordaré el tema de los principios aplicables a los actos discrecionales.

A. Principio de orden público

A la autoridad administrativa le corresponde realizar acciones que la doctrina ha denominado “de policía”. Consisten estas en “actividades administrativas que tienen por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público, es decir, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad”.²²

En el derecho patrio este tipo de acciones gubernativas o administrativas están contempladas en los artículos 21 y 89 fracción I, de la Constitución federal.

De acuerdo con la definición que acabo de referir, las acciones de policía constituyen reglas generales como es el caso de los reglamentos, o bien normas particulares y concretas como en el caso de los actos administrativos. Ambas con la característica de que su finalidad, su teleología es preservar o restaurar el orden público.

Pero, ¿qué es el orden público? De acuerdo con el *Diccionario de Lengua Española*, orden tiene varios significados, siendo el que conside-

22 Vedel, Georges, *op. cit.*, nota 11, p. 665.

ro aplicable al problema en estudio el siguiente: “Conjunto de reglas, leyes o estructuras que constituyen una sociedad: perturbar el orden social”.²³ Es decir se excluyen las normas de orden particular o privado.

En este sentido el significado coincide con el concepto que María Elena Mansilla y Mejía expresa afirmando: “La idea contemporánea de orden público, se debe a Savigny, él distinguió entre dos clases de reglas, unas que se establecen en provecho de las personas como sujetos de derecho y otras que se dictan para el provecho colectivo, es decir en beneficio de la sociedad en su conjunto...”.²⁴

Como podemos observar, el concepto anteriormente referido coincide también con el concepto de “interés público” expresado por Teodosio Lares,²⁵ quien dice: “El gobierno... no defiende intereses particulares, ni propios suyos; son los intereses de la nación los que administra...”.

Según el *Diccionario de la Lengua Española* y la opinión de Savigny, las normas que interesan a la sociedad política constituyen el “orden público”, según Teodosio Lares dicho tipo de normas son de “interés público”.

Podemos apreciar que las normas a que se refieren ambos autores participan de una característica común, ambas se refieren al ámbito público, interesa a toda la comunidad; pero las de “orden público” difieren de las de “interés público” en un enfoque específico que se refiere a la preservación, mantenimiento y en su caso restauración de la tranquilidad, seguridad y salubridad, lo que implica una diferencia sustancial.

Por su orientación, puedo afirmar que el principio de “orden público” tiene relación con la paz que permite la convivencia que puede verse alterada por la violencia, por la intranquilidad y por la insalubridad.

En conclusión, el principio de interés público, como principio general es aplicable a los actos discrecionales, pero también lo es el principio de orden público.

El principio de “orden público”, resulta en consecuencia una orientación y un criterio específico para guiar la razonabilidad de la autoridad gubernativa o administrativa en sus determinaciones discrecionales.

Estimo que si la autoridad gubernativa o administrativa apoya su discrecionalidad en estos valores quedará en posibilidad de expresar la mo-

23 *Diccionario de la Lengua Española, cit.*, nota 14, p. 1244.

24 Mansilla y Mejía, María Elena, “El orden público”, *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado*, México, núm. 14, octubre de 2003, p. 117.

25 Lares, Teodosio, *op. cit.*, nota 10, p. 9.

tivación necesaria a sus determinaciones, cumpliendo además con los principios de legalidad y de interés público.

B. Principio de utilidad pública

Voy a analizar el principio de utilidad pública con el propósito de encontrar su género próximo y su diferencia específica. Consecuentemente, como estoy afirmando que se trata de un principio, corresponde demostrar cual es la razón por la que le atribuyo esa categoría. Así pues, para establecer su concepto, es propio acudir al *Diccionario de la Lengua Española*, donde se refiere que *principio* significa: “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”.²⁶ Ahora bien, *norma* es “un postulado que prescribe una regla de conducta”, por lo tanto, debo esclarecer en que consiste el postulado que contiene el principio de utilidad pública.

El contenido del principio de “utilidad pública” lo encuentro en el concepto “utilidad” y en el concepto “pública”. *Utilidad* significa “lo que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés”,²⁷ *pública* se refiere a lo que es “perteneciente o relativo a todo el pueblo”,²⁸ Por lo tanto el contenido del principio o norma de “utilidad pública” es “lo que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés a todo el pueblo”.

En este orden de ideas procede preguntar desde el punto de vista del derecho administrativo, ¿en qué consiste todo lo que trae y produce provecho, comodidad, fruto o interés a todo el pueblo?, encontrando que este interés se circunscribe a la prestación los servicios públicos, es decir a las acciones tendentes a resolver lo relativo a transporte, panteones, agua, drenaje, mercados, alumbrado, calles, parques y jardines, limpia, abastecimiento, hospitales, centros de salud, recreación, deportes, cultura, escuelas, universidades, centros de investigación, recaudación de impuestos, asuntos presupuestarios, reglamentación, etcétera.

Los servicios públicos se definen como:

...toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social

26 *Diccionario de la Lengua Española, cit.*, nota 14, p. 1244.

27 *Ibidem*, p. 1534.

28 *Ibidem*, p. 1258.

y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intercesión de la fuerza gubernamental.²⁹

Este enfoque lo recoge el artículo 27 y 115 fracción III de nuestra carta fundamental y la Ley de Expropiación.³⁰

Encuentro una nota que es propia y característica del concepto de “utilidad pública”, ella se refiere al “uso”; uso que se refiere a cosas materiales, a cosas que existen en el mundo tangible, sensible, no en el mundo de las ideas o de la cultura, a la utilización de las cosas en beneficio de la colectividad, nota que no poseen los otros principios.

Siguiendo las ideas de A. Walter Villegas, puedo afirmar que el término *utilidad* “encierra un concepto claro y preciso. Aprehende todo lo provechoso, conveniente, de interés fructífero”.³¹

Por las razones expuestas, puedo afirmar que el género próximo del concepto “utilidad pública” pertenece a la categoría de “principio”, al igual que los de legalidad, interés público y orden público y que se dis-

²⁹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 3, p. 21.

³⁰ Así, el artículo 27 de nuestra carta magna hace referencia en su texto al término “utilidad pública” cuando se refiere a la figura de la “expropiación” y la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del Estado de Nuevo León, en su artículo 1o., precisa las causas de “utilidad pública” considerando entre ellas: el establecimiento explotación o conservación de un servicio público, la apertura, ampliación, alineamiento o prolongación de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano, el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo, la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional, la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas, los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular, la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad, las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad y la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

³¹ Villegas A., Walter, *Régimen jurídico de la expropiación*, Buenos Aires, Depalma, 1973, p. 36.

tingue de ellos, es decir que su diferencia específica se encuentra en la materia que lo integra, es decir en los servicios públicos. Dicho de otra manera, el *principio de utilidad pública* se aplica para resolver la discrecionalidad de los actos administrativos en materia de servicios públicos.

IV. CONCLUSIONES

El derecho según Jürgen Habermas³² es fundamentalmente un problema de lenguaje que debe ser resuelto a través de la “acción comunicativa” y como la acción comunicativa consiste en ponernos de acuerdo sobre el significado de la norma jurídica, me atrevo a proponer en este foro el concepto de los principios que deben guiar al Estado en su tarea administrativa discrecional, con el propósito de fortalecer la seguridad jurídica.

Concluyo proponiendo que los actos gubernamentales o administrativos clasificados en razón de la relación de voluntad creadora con la ley, es decir los actos reglados y discrecionales:

1. Que se reconozcan principios generales y particulares.
2. Que los principios generales se denominen:
 - a) Principio de interés público, y
 - b) Principio de legalidad.
3. Que los principios particulares se denominen:
 - a) Principio de orden público, y
 - b) Principio de utilidad pública.
4. Que el principio de interés público se entienda como el que consiste en que la administración siempre actúe con miras al interés común y nunca en beneficio de un interés particular.
5. Que el principio de legalidad, se entienda en el sentido de que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza hacer.
6. Que el principio de orden público, se entienda referido a los actos discrecionales relativos a las acciones de seguridad, tranquilidad y salubridad.
7. Que el principio de utilidad pública, se entienda referido a las acciones discrecionales referidos a los servicios públicos.

³² Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, 4a. ed., Madrid, Trotta, 1998, p. 63-90.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 7a. ed., México, Porrúa, 1986.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1986.
- DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976, t. II.
- DROMI, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Astrea, 1985, t. II.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1977, t. XI.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 28a. ed., México, Porrúa, 1989.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, trad. de Manuel Jiménez Rondo, 4a. ed., Madrid, Trotta, 1998.
- LARES, Teodosio, “Lecciones de derecho administrativo. Lección octava”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, agosto de 1977.
- MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, “El orden público”, *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado*, México, núm. 14, octubre de 2003.
- SERRA Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, t. I.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, 6a. ed., Madrid, Aguilar, 1980.
- VILLEGAS A. Walter, *Régimen jurídico de la expropiación*, Buenos Aires, Depalma, 1973.