



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

“PERMISOS ADMINISTRATIVOS TEMPORALES REVOCABLES  
COMO ACTOS DE AUTORIDAD DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS  
DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL  
DISTRITO FEDERAL”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

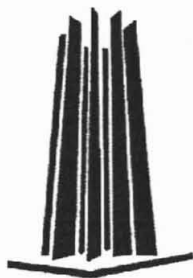
**P R E S E N T A:**  
PÉREZ CALVO HUGO

ASESOR: LIC. OSCAR NAVA DÍAZ

MÉXICO

2005

m. 348553



*A DIOS:*

*Por haberme dado la dicha de nacer en una familia de gente buena, por unos padres excepcionales, unos hermanos sencillos con los cuales he compartido momentos inolvidables de mi niñez, por haber puesto en mi camino amigos entrañables, una mujer divina con quien compartir los triunfos y fracasos y dos bendiciones que son mis hijos.*

*Gracias Padre por permitirme llegar a este momento, pongo mi vida y la de mis seres queridos en tus manos.*

*Gracias*

*A MIS PADRES:*

*Porque con su ejemplo han logrado hacer de su niño un hombre de bien, por su dedicación esfuerzo y sufrimiento, porque con su apoyo incondicional lograron que llegara este día, en el cual pueden decir que han alcanzado una de sus metas, hacer de uno de sus hijos un profesionalista.*

*Gracias*

*A MI AMADA ESPOSA:*

*Como agradecerte que compartas tu vida conmigo, como agradecer tu paciencia y confianza, tu amor y entereza, tu esfuerzo por hacer del compañero de tu vida un profesionalista.*

*Quizá, dedicándote todo el esfuerzo que representó el llegar a este momento, quizá pueda agradecerte expresándote que cada palabra que contiene el presente trabajo encierra mil ilusiones de poder ofrecerte a ti y mis enanos un mejor porvenir.*

*Gracias por tu ejemplo Doctora*

*A MIS HIJOS:*

*Queridos enanos, a su corta edad como explicarles lo que representa este día en la vida de su Padre, como hacerles entender que esos fines de semana en que Papi no hacía más que escribir de tras de una computadora suplicándoles guardaran silencio, era para ofrecerles un mejor porvenir, espero que las presentes líneas al paso del tiempo queden grabadas en su corazón toda una vida.*

*Huguito e Itzel Abigail*

A JAVIER Y MARY:

Basta decir que su ejemplo de profesionalismo y dedicación al estudio me han servido de aliciente para pretender algún día, que por fin llegó, concluir con mi instrucción profesional.

Gracias queridos Compadres

A LUIS ERNESTO:

Incipiente estudiante de Derecho, me complace poder compartir contigo la profesión que al igual que tú un día decidí estudiar, me comprometes a continuar preparándome para estar listo al momento de que en tu desarrollo profesional pudieras necesitar un consejo.

Gracias

A CARLOS ALBERTO PUGA:

Te agradezco infinitamente las mil consideraciones que haz tenido hacia mi persona, así como toda la comprensión para llevar a feliz término este proyecto. Te agradezco tu amistad y tu confianza esperando que Dios me permita algún día recompensar en parte lo mucho que de ti he recibido.

Gracias

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Hugo Perez Galva

FECHA: 29/09/05

FIRMA: 

A MI QUERIDA UNIVERSIDAD:

Por haberme dado el privilegio de formarme profesionalmente entre sus aulas, perteneciendo así a la máxima casa de estudios.

"Por mi raza hablará el espíritu"

*A MI ASESOR DE TESIS:*

*Estimado Oscar, te agradezco tu tiempo y paciencia, tus conocimientos y la forma por demás amable de compartir tus conocimientos, con los cuales sin temor a equivocarme no hubiera sido posible terminar este trabajo de investigación.*

*Gracias también por tu amistad, la cual no ha variado desde que los dos empezamos un largo camino en las aulas de nuestra querida Universidad.*

*Gracias por todo.*

# INDICE

## CAPITULO 1

### LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.	Antecedentes históricos del Derecho Administrativo.....	2
1.1.2.	Concepto de Derecho Administrativo.....	4
1.1.3.	Las fuentes del Derecho Administrativo.....	6
2.	Concepto de Estado.....	7
1.2.1.	El Poder Ejecutivo como titular de la Administración Pública.....	9
3.	La Administración Pública Paraestatal.....	14
4.	Los Organismos Públicos Descentralizados.....	15
1.4.1.	Objeto de los Organismos Públicos Descentralizados.....	17
1.4.2.	Forma de Integración de los Organismos Públicos Descentralizado.....	21
1.4.3.	Patrimonio.....	36
1.4.4.	Personalidad de los Organismos Públicos Descentralizados.....	37

## CAPITULO 2

### EL ACTO ADMINISTRATIVO, COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.	Concepto.....	40
2.	Elementos del acto administrativo.....	42
2.2.1.	El sujeto.....	43

2.2.2. La voluntad.....	45
2.2.3. El objeto.....	47
2.2.4. El motivo.....	48
2.2.5. El fin.....	49
2.2.6. La forma.....	49
2.3. El silencio administrativo.....	54
2.4. Eficacia y validez del acto administrativo.....	60
2.5. Extinción del acto administrativo.....	64
2.5.1. Nulidad y anulabilidad.....	66
2.5.2. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin.....	72
2.5.3. Falta de realización de la condición o término suspensivo.....	72
2.5.4. La realización de la condición resolutoria.....	73
2.5.5. La renuncia del interesado.....	73
2.5.6. La revocación.....	74
2.5.7. La conclusión de la vigencia.....	76

### **CAPÍTULO 3**

#### **EL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL**

3.1. Patrimonio del Distrito Federal.....	78
3.2. Autoridades facultadas para disponer y administrar el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal.....	84

## CAPITULO 4

### PERMISOS ADMINISTRATIVOS TEMPORALES REVOCABLES, COMO ACTO DE AUTORIDAD DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1.	Concepto de Permiso Administrativo Temporal Revocable.....	91
1.2.	Otorgamiento del Permiso Administrativo Temporal Revocable, como acto de autoridad de los Organismos Públicos Descentralizados.....	94
1.3.	Contraprestación por el uso y goce del bien permisionado.....	99
1.4.	Causas de extinción.....	100
1.5.	Causas de revocación.....	102
1.6.	Recuperación administrativa y judicial.....	103
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>		<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>111</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, se realizará mediante el método deductivo de investigación, permitiéndonos analizar en principio al Estado, sus atribuciones y funciones, desde sus inicios hasta su estructura actual, definiendo en consecuencia, que el Estado de Derecho existe como una derivación de la aplicación del Derecho Administrativo.

Analizaremos aspectos generales del Derecho Administrativo, se estudiará las diversas formas de organización administrativa, en particular, nos dedicaremos de manera más acuciosa a los Organismos Públicos Descentralizados como parte de la Administración Pública Paraestatal del Gobierno del Distrito Federal, su creación, estructura, extinción, patrimonio y personalidad jurídica, ya que en sí nuestro trabajo de investigación se encamina a determinar la forma en que este tipo de entes de Derecho Administrativo pueden incidir sobre su propio patrimonio, el cual no obstante ser propio por Ley, se integra dentro del régimen patrimonial del Distrito Federal.

Estudiaremos al acto administrativo como forma de expresión de la voluntad por parte de la Administración Pública, y determinaremos cuales son los elementos que lo integran, comentaremos las consecuencias de su debida integración de los mismos, así como también la falta de eficacia que el acto puede tener por la omisión de elementos esenciales contemplados en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Se destacará que en términos generales los actos que de las Entidades emanan no son considerados como de autoridad, no obstante lo anterior y derivado del estudio que se realice de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público en forma correlacionada con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se determinará que los Permisos Administrativos Temporales Revocables que otorguen los Organismos Públicos Descentralizados con apego a su marco jurídico, constituyen un acto de autoridad, así como toda afectación a la esfera jurídica de los particulares que en el ejercicio de sus funciones la Entidad emita en relación con las actividades de vigilancia del cumplimiento de los permisos, presentando incluso, una propuesta a través de la cual se determinará la forma jurídica para que los Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal puedan emitir dichos actos administrativos, claro está, previa la autorización que para tal efecto emita el Oficial mayor del Gobierno del Distrito Federal, conforme las atribuciones que para tal efecto le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su Reglamento Interior y la propia Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

## **CAPITULO 1**

### **LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

## **1.1. Antecedentes históricos del Derecho Administrativo.**

Durante el desarrollo de la presente investigación analizaremos el génesis del Derecho Administrativo, a fin de poder establecer cual fue la necesidad que llevó a la sociedad y al Estado a regular la actividad de éste último, garantizando así, que la actuación del poder público se ejerza dentro de un ámbito de regulación del sistema jurídico; es decir, dentro de un Estado de Derecho.

Ahora bien, antes de desarrollar el presente tema, comprenderemos la definición de "Estado de Derecho", ya que en base a su contenido podremos entender la necesidad de la sociedad de integrar un sistema jurídico que regule la actuación de sus gobernantes; así podemos señalar que el hecho de que el Estado se someta a la ley, no puede servir de base para la creación de regímenes totalitarios que hagan que los gobernados pierdan su calidad de sujetos de derecho colocándolos como objetos de poder de los gobernantes, ya que debemos entender que el Estado de Derecho surge precisamente para equilibrar el poder y la libertad humana, que nace como una reacción al Estado Policía y al Sistema Jurídico que establecía las facultades absolutistas del monarca

En este orden de ideas, el Doctor Delgadillo Ponce sugiere al Estado de Derecho como al sistema jurídico que regula la potestad de la autoridad y los derechos de los gobernados, permitiendo con esto que la sociedad cuente con medios de defensa ante los actos de autoridad, terminando así con el régimen totalitario.

Desde el inicio de las civilizaciones, el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse frente a los gobernados, así como los derechos que éstos tienen frente a la actuación pública, debiendo entender que en los estados absolutistas se carecía totalmente de Derechos; mientras que en los sistemas liberales existía una precaria existencia de los mismos y en el Estado Social se tuvo un desarrollo de todo un sistema jurídico.

En la Edad Media los monarcas europeos concentraron en su persona los privilegios de los señores feudales, adquiriendo un poder absoluto, centralizando toda la autoridad en sus manos, manejando los siguientes principios: "La voluntad del Rey es del Rey", "El Rey no se equivoca", "El Rey no puede causar daño", por lo que los súbditos, deben su persona, sus bienes y privilegios al Rey. En este orden de ideas, los gobernados carecían de cualquier derecho personal derivado de una relación jurídica con el poder absoluto que se manifestaba con una facultad ilimitada, tratando así de preservar su existencia.

En 1789 los revolucionarios franceses acogieron los principios de División de Poderes y de Legalidad, así en la Constitución de Francia de 1791, se estableció que la Ley era la autoridad superior y que los poderes legislativo y judicial constituyen organizaciones diferentes; en tal sentido, se estableció que la subordinación del ejecutivo a la legalidad fuera efectiva y real, siendo necesario buscar los medios por los cuales, los gobernados pudieran destruir los actos de la autoridad que fueran contrarios a la legalidad, así podemos establecer que el génesis del Derecho Administrativo pudo ser a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que cambió la condición de objeto del poder que anteriormente tenía el gobernado, en sujeto de derecho, con lo que se generó el establecimiento de relaciones entre la administración y los administrados, así como la promulgación de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad.

Como pudimos darnos cuenta, la evolución de las formas del Estado, así como la necesidad de la sociedad de contar con un sistema jurídico que le permitiera regular la actividad de la administración pública, generó el nacimiento de la Ciencia del Derecho Administrativo, entendiendo a ésta, de la manera que el Doctor Miguel Acosta Romero la define, "Entendemos por Ciencia del Derecho Administrativo, el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública

de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.”<sup>1</sup>

Debemos destacar de la definición antes proporcionada, el interés de la materia administrativa de conocer de manera integral las necesidades sociales, para poder de esta manera satisfacerlas a través de sistemas jurídicos encaminados a la regulación de la actividad del Estado.

### **1.1.2. Concepto de Derecho Administrativo.**

Para iniciar el estudio del presente tema, debemos primeramente entender el concepto etimológico de administración, el cual se deriva de la raíz latina *ministrare*, que significa servir, cuidar, misma con la que se designaba a la acción de servicio para la satisfacción de necesidades; de tal manera, la acción de administrar la realizaban los gobernantes al momento de prestar servicios a la sociedad.

El Doctor Acosta Romero establece cuatro criterios para la delimitar el ámbito espacial de la aplicación del Derecho Administrativo, los cuales señalaremos a continuación:

“1. El criterio legalista. Que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración. Estas ideas las sostienen Posadas y Colmeiro. Se puede objetar este criterio porque no define lo que son leyes administrativas ni lo que es la materia propia de la administración.

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México, D.F. 1003. pág 5.

2. Criterio del Poder Ejecutivo. La mayoría de los autores consideran que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del poder Ejecutivo.

3. Criterio de las relaciones jurídicas. Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.

4. Criterio de los servicios públicos. Según Duguit y Jeze, es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos. Como veremos más adelante, la actividad del Estado no se limita únicamente a prestar servicios públicos.<sup>2</sup>

Atendiendo los aspectos de las cuatro corrientes referidas por el jurista Acosta Romero podemos concluir que el Derecho Administrativo es la rama de la Ciencia Jurídica que se encarga de regular la actividad administrativa del Estado, misma que recae en el Poder Ejecutivo, su estructura orgánica, así como su interacción con otras esferas de poder, entes públicos y los particulares.

Por su parte el profesor Ricardo Soto Pérez señala que “El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que se ocupa de regular el funcionamiento de los órganos ejecutivos del Estado y la prestación de los servicios públicos”<sup>3</sup>

Podemos considerar que esta última definición es un tanto limitada, ya que en la especie no contempla que el Derecho Administrativo también se encarga de establecer la estructura orgánica del Estado, así como la interacción de éste con otros entes de Derecho.

---

<sup>2</sup> Ibidem. Pág. 11 y 12.

<sup>3</sup> SOTO PÉREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Esfinge. Vigésima Edición. México, D.F. 1992. Pág. 97.

Con el propósito de contar con una definición del Derecho Administrativo que contemple los criterios que con antelación analizamos, podemos señalar, que es la rama del Derecho que se encarga de regular la estructura orgánica del Estado, su funcionamiento, atención de necesidades de los gobernados e interacción con otros entes de Derecho, a través de un sistema jurídico determinado.

### **1.1.3 Las Fuentes del Derecho Administrativo.**

Antes de que entremos a estudiar específicamente a las fuentes del Derecho Administrativo, analizaremos a las fuentes del Derecho en general, como parte de la Ciencia Jurídica; en este orden de ideas, consideraremos como fuente a la circunstancia generadora o que origina algo; ahora bien, al momento de encuadrar estas ideas al aspecto jurídico, podemos definir que las Fuentes del Derecho son aquellas circunstancias de una sociedad que llevan al legislador a la creación de principios y reglas jurídicas para la regulación de la sociedad y su entorno.

Al respecto, Eduardo García Maynez establece en su obra Introducción al Estudio del Derecho que "En la terminología jurídica tiene la palabra fuente tres acepciones que hay que distinguir con cuidado. Se habla en efecto, de fuentes formales, reales e históricas.

Por fuentes formales entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas.

Llamamos fuentes reales a los factores sociales que determinan el contenido de tales normas.

El término fuente histórica, por último, aplíquese a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. En este



sentido se dice, por ejemplo, que las instituciones, el Digesto, el Código y las Novelas, son fuentes del Derecho Romano”<sup>4</sup>

Atentos a lo establecido anteriormente, debemos analizar de manera individual a cada una de las fuentes propuestas por Eduardo García Maynez, ajustándolas a la rama del Derecho Administrativo, así podemos decir, que sus fuentes formales, artículo 133 Constitucional son: la Constitución, la Leyes Federales y Locales, los Reglamentos, los Decretos, las Circulares y la Jurisprudencia. En cuanto a las fuentes materiales e históricas, debemos de entender que las primeras son aquellas circunstancias sociales, políticas y económicas que generan el interés del legislador de crear una norma jurídica; mientras que las históricas las definimos como los acontecimientos pasados que influyen en la determinación de incluir ciertos aspectos dentro de la Ley.

## **1.2. Concepto de Estado.**

Durante el desarrollo de los temas anteriores hemos analizado al Derecho Administrativo, de cuyo estudio ha sido parte importante el Estado, ya que es sobre el que recae la administración pública, por tal motivo es necesario que definamos que ese ente, al cual el Derecho Administrativo regula, organiza y faculta para interactuar entre sí y con los particulares, es el Estado.

Para Miguel Acosta Romero el Estado debe definirse como “...la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 56ª Edición. México, D.F. 2004. pág. 51.

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 48.

Una vez definido el concepto Estado, estamos en la posibilidad de llevar a cabo un estudio particular de cada uno de sus elementos que lo componen y así poder entender la estructura del mismo, resaltando que cuando hablamos de una organización política, nos referimos a la representación de la sociedad humana dotada de soberanía plena, lo que la distingue de otro tipo de organización.

El territorio como elemento esencial del Estado, es esa superficie terrestre en la cual se asentará su población y ejercerá su soberanía. México comprende su territorio nacional en las partes integrantes de la Federación, el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situados en el Océano Pacífico; la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional, de acuerdo al artículo 27 y 42 Constitucionales.

El concepto de soberanía dentro de nuestra definición toma notoria importancia, ya que ésta debe de considerarse como el poder superior, que posibilita al Estado a contar con una autodeterminación e independencia en el ejercicio del poder.

De poco serviría la existencia de un territorio soberano si no se contara con el grupo de seres humanos que constituyen el tercer elemento del Estado y que se definen como población, ya que es a través de ésta como se organiza políticamente una sociedad.

Ahora bien, en cuanto al orden jurídico al que se ha hecho alusión, es imperante destacar que el mismo representa la regulación de las conductas sociales, conforme a normas jurídicas previamente establecidas y procedimientos aceptados de manera general para una interrelación de la actividad, estatal y social.

Finalmente, los órganos de gobierno son los entes jurídicos de cualquier Estado a través de los cuales se ejerce la soberanía y el poder sobre el territorio, la población y se aplica el orden jurídico, en este sentido, en el Estado Mexicano existen tres niveles de gobierno que son, el Federal, Estatal y Municipal.

### **1.2.1. El Poder Ejecutivo como titular de la Administración Pública.**

Como ya hemos estudiado, la Administración Pública tiene como principal objetivo la satisfacción de las necesidades de la sociedad, a través de la prestación de servicios y la aplicación del orden jurídico administrativo, el cual regula y determina los procedimientos mediante los que el Estado podrá interactuar con los gobernados.

Estamos en condiciones de establecer que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene bajo su responsabilidad toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales; estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Del concepto antes señalado es importante resaltar para los fines de nuestro estudio, el señalamiento de que la administración pública adopta una forma de organización jerarquizada, que cuenta con elementos patrimoniales.

La organización administrativa está integrada por una serie de elementos que interactúan en un sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción a fin de que las acciones que realizan no interfieran entre sí; en este sentido, para su funcionamiento es necesaria la utilización de diferentes formas de

estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración.

Luis Humberto Delgadillo establece que "Tradicionalmente las organizaciones administrativas parten de tres formas de organización: la centralización, la desconcentración y la descentralización. Las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados, y la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero con carácter estatal."<sup>6</sup>

Como hemos dejado establecido con antelación, la centralización como forma de organización administrativa presupone una estructura jerárquica de los órganos que la componen bajo un orden estructural determinado, una dirección y toma de decisiones central, que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía.

Jorge Olivera, establece que la centralización "...es la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores."<sup>7</sup>

Otros autores coinciden en señalar que la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se estructuran articulándose bajo un orden jurídico a partir del Presidente de la República. con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

---

<sup>6</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op Cit.. Pág. 90 y 91.

<sup>7</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, D.F. 1959. Pág. 285.

Podemos concluir en base a lo señalado por los doctrinarios en cita, que la centralización administrativa consiste en el conjunto de facultades de dirección y toma de decisiones de los órganos que dependen directamente del titular de la administración pública, pudiendo entender a ésta, desde su ámbito Federal o Local.

Ahora bien, la descentralización administrativa como su nombre lo establece, consiste en sacar de la centralización de facultades a entes administrativos con personalidad jurídica y patrimonio propio; creados a través de alguna ley o decreto, cuyo objetivo es la realización de actividades estratégicas o prioritarias para el Estado y que es controlada por la Administración Pública Centralizada.

Finalmente en cuanto a la Desconcentración Administrativa podemos establecer que implica que el ente administrativo central, en base a una Ley transfiera en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente administrativo, agilizando a través de procedimientos la actividad de la administración central.

En este orden de ideas, podemos establecer que existe administración pública desconcentrada, cuando dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa; el titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central; las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central, no cuenta con patrimonio propio y no tiene personalidad jurídica propia.

De acuerdo con lo que hemos analizado, podemos distinguir a las tres formas de Administración Pública, conforme lo establece el Doctor Luis Humberto Delgadillo Ponce:

“I) Centralización

- Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores.
- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la Constitución, ley o reglamento.
- Es creada por Ley.
- Tiene organización jerarquizada de la Administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.

## II) Descentralización

- Existe transferencias de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada.
- Tiene autonomía plena.
- Tiene personalidad y patrimonio propios.
- Es creada por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la Administración Centralizada.

## III) Desconcentración

- Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada.
- Tiene autonomía plena.
- Es creado por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la Administración Centralizada.”<sup>8</sup>

Los Estados, que tienen una organización política de carácter federal como el nuestro, establecen una entidad la cual sea la sede de los poderes de la Unión, y que en nuestro caso recibe el nombre de Distrito Federal.

En fecha 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución

---

<sup>8</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op Cit.. Pág. 97 y 98.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra el 122, señalándose en el mismo el cambio de denominación de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal; se consigna la elección universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual se abandona su elección indirecta y se establece una Administración Pública local, la que estará a cargo del citado Jefe de Gobierno, con lo cual deja de existir el Departamento del Distrito Federal, como parte integrante de la Administración Pública Federal.

Al momento de crearse la Administración Pública Local, el Gobierno del Distrito Federal conforme lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se organiza en centralizada, desconcentrada y paraestatal, en este orden de ideas, podemos atento a lo establecido en el ordenamiento legal de referencia, delimitar a cada una de las formas de organización administrativa.

El artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que la Administración Pública se integra de la manera siguiente:

Centralizada.

- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretarías.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría General del Distrito Federal.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Desconcentrada.

- Delegaciones del Distrito Federal.
- Órganos administrativos desconcentrados.

Paraestatal.

- Empresas de participación estatal mayoritaria.

- Fideicomisos públicos.
- Los organismos descentralizados.

### **1.3. La Administración Pública Paraestatal**

Iniciaremos el estudio de nuestro segundo capítulo, señalando que la administración pública paraestatal nos coloca en un entorno de una organización administrativa paralela a la centralizada, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento

Ahora bien, debemos considerar al Distrito Federal como una entidad federativa de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política Mexicana, ya que es el propio artículo 43 el que considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

Como entidad federativa podemos determinar que el Distrito Federal cuenta con población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiendo por esta última expresión, como al conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas, en tal sentido, el artículo 122 de la Constitución Política Mexicana establece que son autoridades del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para efectos del estudio que estamos realizando, nos interesa el poder ejecutivo local del Distrito Federal, siendo que en este caso, el mismo recae sobre el Jefe de Gobierno, entendiendo con esto que es él, el titular de la Administración Pública.

El artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y



paraestatal, de conformidad con lo dispuesto por el propio estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa; en este orden de ideas, podemos determinar mediante el análisis a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que el párrafo quinto del artículo segundo determina que los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son entidades que componen a la Administración Pública Paraestatal, estando así en condiciones de iniciar el estudio relativo a los organismos públicos descentralizados.

No podemos dejar de observar, que diversos organismo públicos descentralizados con que cuenta actualmente la administración pública del Distrito Federal, fueron constituidos cuando esta entidad federativa formaba parte de la administración pública federal, motivo por el cual su conceptualización es análoga a los organismos públicos descentralizados federales.

#### **1.4. Los Organismos Públicos Descentralizados.**

Semánticamente, debemos entender al concepto "descentralización", como el alejamiento del "centro", es decir, que en materia de administración pública, el titular de la misma constituye el núcleo de la función pública y los organismos públicos descentralizados, a las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, que aún cuando dependen indirectamente del Poder Ejecutivo, poseen facultades autónomas.

El Dr. Miguel Acosta Romero, señala que "la descentralización administrativa, en el sentido que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la Institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y

problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estudio jurídico y personal distinto de la burocracia".<sup>9</sup>

En concordancia con el punto de vista de Miguel Acosta Romero, podemos señalar que desde una perspectiva histórica la descentralización es un proceso que se inicia en Francia y en los países de su influencia para corregir los excesos del centralismo.

La descentralización, como forma de organización administrativa, tiene su origen en la necesidad de hacer más ágiles ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de pasos que implica el poder jerárquico propio de los entes centralizados

Los Organismos Públicos Descentralizados dentro de la administración pública del Distrito Federal, serán creados según el artículo 98 del Estatuto Orgánico del Distrito Federal por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; independientemente de lo anterior, en el instrumento de creación del organismo se debe señalar:

- Nombre, domicilio y objeto.
- La integración de su patrimonio.
- Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, así como sus facultades.
- El régimen laboral de sus trabajadores.
- La forma y términos de su extinción y liquidación.

---

<sup>9</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pag. 222

Como podemos darnos cuenta según lo expuesto por los autores a los que hemos hecho referencia, los organismos públicos descentralizados como forma de organización administrativa, son creados por el Estado con el ánimo de que algunas de las funciones públicas del mismo, sean atendidas de manera eficiente, procurando así, que los gobernados cuenten con la prestación del servicio sin la necesidad de que para ello, la autoridad responsable deba de manera insoslayable que observar la jerarquía del Poder Ejecutivo, no obstante lo anterior, queda al titular de la administración pública la vigilancia y control de los actos de aquel.

#### **1.4.1. Objeto de los Organismos Públicos Descentralizados.**

Como anteriormente habíamos comentado, la mayoría de los organismos públicos descentralizados en el Distrito Federal se crearon durante la dependencia de dicha entidad federativa del titular del ejecutivo federal, es decir, cuando eran un departamento administrativo de aquel; en tal sentido, de manera general podemos establecer que su objeto es la explotación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Para poder definir de manera estrictamente jurídica el objeto de la creación de un organismo público descentralizado en la administración pública del Distrito Federal, es necesario que atendamos lo establecido por el artículo 99 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que señala al tenor literal lo siguiente:

**ARTÍCULO 99.** Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

- I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;

- II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y
- III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno.

Del análisis al ordenamiento antes descrito, podemos destacar la hipótesis normativa relativa a la realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables, motivo por el cual de ninguna manera podríamos omitir el análisis de los textos constitucionales que hacen referencia al tema que nos ocupa, en este orden de ideas, el cuarto párrafo del artículo 25 de la Constitución Política Mexicana señala:

“... El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...”

Necesario para la integración de los textos constitucionales, nos resulta la transcripción del cuarto párrafo del artículo 28, mismo que al tenor literal señala:

“...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado ejercerá en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y

al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia...”

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa al respecto señalan que “entre los artículos 25 y 28 citados existe una antinomia, ya que conforme al primero, las áreas estratégicas son las que establecen en el párrafo cuarto del segundo de los preceptos, sin embargo, éste en su párrafo séptimo, establece otra área estratégica que no se encuentra en el referido párrafo cuarto, como es la acuñación de moneda y la emisión de billetes, razón por la cual debemos de considerar que dicha contradicción debe resolverse en el sentido de que dicha actividad también goza de tal calidad, toda vez que la misma es desarrollada exclusivamente por el Estado a través del Banco Central”<sup>10</sup>

Al atender lo señalado por Miguel Acosta Romero, podemos establecer que bajo su criterio el objeto de los organismos públicos descentralizados es muy distinto y está supeditado a las consideraciones del orden práctico y político que se consideren al momento de su creación, aunque en términos generales puede abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado;
- b) La prestación de servicios públicos;
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
- d) La prestación de servicios administrativos;

---

<sup>10</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO PONCE, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Sexta Edición. México, D.F. 2003. Pág.150.

- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y
- f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

Podemos concluir, que las características de los organismos públicos descentralizados son:

- Que existe una transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Pública Centralizada.
- Tiene autonomía plena.
- Tiene personalidad y patrimonio propios.
- Es creado por Ley o por decreto.
- Está sujeto al control administrativo central.

En tal sentido, el Estado al momento de crear un Organismo Público Descentralizado, pretende atender de manera eficiente servicios públicos de las áreas estratégicas en el desarrollo del Estado, sin que de manera directa, tenga él que llevar el control administrativo y operativo de la función pública.

#### **1.4.2. Forma de integración de los Organismos Públicos Descentralizados.**

Analizaremos el presente tema, con el fin de entender la manera en que los Organismos Públicos descentralizados se encuentran integrados, así como cual es la forma en que toman sus principales decisiones y sobre quien o quienes recae la responsabilidad de su buen funcionamiento.

Dentro de los Organismos Públicos Descentralizados, se encuentran tres tipos de órganos fundamentales; el de gobierno, el de administración general y representación y el de vigilancia, constituyendo el primero de los señalados la máxima autoridad en la toma de decisiones.

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero determina, que el Órgano de Gobierno es "Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo."<sup>11</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece en su artículo 50, lo que al tenor literal se transcribe:

"El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes."

---

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pag. 230.

Cada órgano de gobierno de los Organismos Públicos Descentralizados, podrá reunirse con la periodicidad señalada por el Estatuto Orgánico de cada entidad, no obstante lo anterior, el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal determina que al menos deberán reunirse cuatro veces al año; ahora bien, es de especial importancia destacar que existen requisitos indispensables para que las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades sean consideradas válidas, en tal sentido, a la convocatoria que para sesionar realice el coordinador de sector, deberán de asistir por lo menos la mitad mas uno de los miembros del órgano y podrá declararse que existe quórum siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública del Distrito Federal.

No podríamos dejar de observar en el estudio que estamos realizando del órgano de gobierno, las restricciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece para ser miembro de éste, en tal sentido, el artículo 51 de dicho ordenamiento legal establece:

"Artículo 51. En ningún caso podrán ser miembros del Órgano de Gobierno:

- I. El Director General del organismo de que se trate;
- II. Los cónyuges y la personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembro del órgano de gobierno o con el Director General;
- III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;



- IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- V. Los Diputados de la Asamblea Legislativa, los Diputados y Senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 Constitucional.”

Como podemos apreciar, los órganos de gobierno de los Organismos Públicos Descentralizados se encuentran perfectamente regulados por la legislación de la materia, en tal sentido, resulta primordial analizar las facultades que a estos les confiere la ya multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, misma que en su numeral 70 establece:

“Artículo 70. Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán como atribuciones indelegables las siguientes:

- I. Establecer las políticas generales y definir las prioridades a que se sujetará la entidad relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;
- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad, así como sus modificaciones en términos de la legislación aplicable, apegándose a los lineamientos que establezcan las autoridades competentes;
- III. Aprobar los precios o ajustes de los bienes y servicios que produzca o preste la entidad, atendiendo a los lineamientos que establezca la Secretaría de Finanzas.

- IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad con créditos internos y externos, así como observar las leyes y reglamentos; y, los lineamientos que dicten las autoridades competentes en la materia;
- V. Expedir las normas o bases generales sobre las que el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad, las que deberán de apegarse a las leyes aplicables;
- VI. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad;
- VII. Aprobar de acuerdo a las leyes y reglamentos aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles;
- VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad y las modificaciones que procedan a la misma; y, el estatuto orgánico correspondiente, tratándose de organismos descentralizados;
- IX. Proponer al Jefe de Gobierno los convenios de fusión con otras entidades;
- X. Autorizar la creación de Comités o Subcomités de apoyo;
- XI. Nombrar y remover a propuesta del Director General a los servidores públicos de la entidad que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél; y aprobar la fijación de sueldos y prestaciones;

- XII. Nombra y remover a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, al secretario quien podrá o no ser miembro del mismo y al prosecretario, en su caso; y
- XIII. Aprobar la constitución de reservas y la aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de excedentes económicos de los organismos descentralizados proponer la constitución de reservas y su aplicación, para su determinación por el Jefe de Gobierno.”

Como se señaló con anterioridad, dentro de los órganos que integran a los Organismos Públicos Descentralizados se encuentra el de administración general y representación, teniendo como característica esencial, que el mismo lo ejerce una sola persona a quien se le denomina Director General.

En el Director General, el cual es titular de la Entidad y también le corresponde la administración de la misma, es un órgano de menor jerarquía al de gobierno y es el ejecutor de las decisiones de éste.

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala al respecto que “inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente se encuentra un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:

- I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;
- II. Acordar, en algunos casos, con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdo en forma coordinada con los del cuerpo colegiado;

- III. Representar al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes, y
- IV. Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones de agrupamiento sectorial.”<sup>12</sup>

Resulta insoslayable dejar de atender en nuestro estudio lo que la legislación de la materia determina en relación a los Directores Generales de los Organismos Públicos Descentralizados, en tal sentido, el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala:

Artículo 53. El Director General será designado por el Jefe de Gobierno o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en la persona que reúna los requisitos que establece el artículo 103 del estatuto de Gobierno.

Para efectos de que nuestro estudio resulte por demás entendible, debemos revisar el contenido del artículo 103 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual señala como requisito para ser titular de las entidades de la administración pública paraestatal, que cumplan con los requisitos establecidos en las leyes, que hayan desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimiento y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir, o contar con conocimiento de alto nivel y experiencia en materia administrativa.

Como hemos podido analizar, si bien es cierto que las principales decisiones de los Organismos Públicos descentralizados son tomadas por un cuerpo colegiado que conforma su órgano de gobierno y que puede ser llamado, Asamblea, Junta Directiva o con mayor frecuencia Consejo de Administración, no lo es menos, que

---

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pag. 231

en su Director General recae una gran responsabilidad el ser éste quien coordina la ejecución de las decisiones del órgano supremo, así como da rumbo al organismo conforme al proyecto del titular de la administración pública.

Al señalar la importancia que reviste ser titular de un organismo público descentralizado, debemos de señalar con precisión cuales son las atribuciones y facultades que la legislación vigente les concede, en razón de lo anterior, hacemos referencia al artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que de manera literal señala:

"Artículo 54. Los Directores Generales de los organismos descentralizados por lo que toca a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, o a la Ley o Decreto del estatuto orgánico;
- III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querellas y otorgar perdón;
- V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen, entre ellas las que requieren autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los Directores Generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano de gobierno o equivalente.”

Las facultades a las que hemos hecho referencia con antelación, son estrictamente del orden de representación legal del organismo, tal como cualquier empresa de la iniciativa privada podría otorgar mandato amplio a su apoderado legal conforme lo establecido por el Código Civil.

En cuanto a las funciones administrativas y de dirección propiamente de este órgano de representación, se encuentran las que el artículo 71 de la legislación administrativa antes referida les confiere y que de forma literal se señalan:

“Artículo 71. Serán facultades y atribuciones de los directores generales de las entidades las siguientes:

- I. Administrar y representar legalmente a la entidad;
- II. Formular los programas institucionales y los presupuestos de la entidad y presentarlos ante el órgano de gobierno dentro de los plazos correspondientes;

- III. Formular los programas de organización, reorganización y/o modernización de la entidad;
- IV. Establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- V. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- VI. Establecer sistemas eficientes para la administración del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la producción de bienes o prestación de los servicios de la entidad;
- VII. Establecer y mantener un sistema de estadísticas que permita determinar los indicadores de gestión de la entidad;
- VIII. Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, en la forma y periodicidad que señale el reglamento correspondiente;
- IX. Ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno;
- X. Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y
- XI. Las que se señalen en otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables.”

El último de los órganos a que hicimos referencia fue el de vigilancia, por su parte Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señalan “el órgano de vigilancia está integrado por un Comisario Público propietario y uno suplente,

que son designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. A este órgano le corresponde vigilar y evaluar el desempeño general y por funciones del organismo; para ello mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.”<sup>13</sup>

Como podemos darnos cuenta, los autores se referían a los organismos públicos descentralizados desde un ámbito de competencia federal; no obstante lo anterior, uno de los objeto de nuestra investigación, es el poder encuadrar dentro de la legislación local del Distrito Federal, los estudios ya realizados.

En razón de lo anterior, atenderemos a lo establecido por el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que señala:

Artículo 72. El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público y un suplente, designado por la Contraloría General del Distrito Federal, quienes evaluarán el desempeño general y por funciones de las entidades.

Es de resaltar, que aún cuando por exclusión este órgano jerárquicamente es inferior a los que con anterioridad hemos estudiado, no deja de tener especial relevancia en el buen desempeño y alcance de los objetivos y fines del organismo público descentralizado, ya que su función primordial es evaluar el desempeño general y por funciones de las entidades, los cuales conforme lo establecido por el artículo 74 del ordenamiento legal antes referido se encuentran adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente a la Contraloría General y tendrán a su cargo las actividades relativas al control y evaluación de la gestión pública de la entidad, conforme al Reglamento correspondiente y a los lineamientos que emita la Contraloría General del Distrito Federal.

---

<sup>13</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. 153.



Resulta necesario para la debida integración de las facultades y atribuciones de este órgano de vigilancia, que atendamos lo establecido por el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que define las atribuciones de las Contralorías Internas de las Entidades.

“Artículo 113. Corresponde a las Contralorías Internas de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, adscritas a la Contraloría General, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, para la aprobación del titular de la Dirección General de Contralorías Internas, el programa de Implementación y Seguimiento de Control Interno para cada ejercicio presupuestal, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución.
- II. Apoyar las revisiones programadas, así como las extraordinarias o adicionales a éstas, de conformidad con los lineamientos que para tal fin emita la Contraloría General, a efecto de vigilar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y demás que correspondan, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.
- III. Derogado.
- IV. Asistir a las sesiones de los Comités y Subcomités instalados en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la

Administración Pública del Distrito Federal, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables y preparar los informes correspondientes;

- V. Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquéllos a los cuales se tenga acceso con motivo de la práctica de auditorías y revisiones;
- VI. Intervenir en los procedimientos de licitación pública y por invitación restringida a cuando menos tres participantes o concursantes;
- VII. Atender los requerimientos que les formule la Contraloría General, derivados de las funciones que tienen encomendadas;
- VIII. Requerir de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, información y documentación a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, así como a proveedores, contratistas y prestadores de servicio, cuando lo estime conveniente;
- IX. Apoyar a la Dirección General de Auditoría en la revisión de los subsidios otorgados por el Distrito Federal a través de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, para que estos sean aplicados conforme a los programas autorizados y, evaluar su impacto con base en los indicadores de medición correspondiente;
- X. Intervenir en las actas de entrega recepción que realicen los titulares y servidores públicos de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos

Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que correspondan, a fin de vigilar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, determinar las responsabilidades y sanciones administrativas correspondientes;

- XI. Conocer, investigar, desahogar y resolver procedimientos disciplinarios sobre actos u omisiones de servidores públicos adscritos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político- Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que corresponda, que pudieran afectar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión de los cuales tengan conocimiento por cualquier medio, para determinar en su caso, las sanciones que correspondan en los términos de la ley de la materia;
- XII. Substanciar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- XIII. Acordar, cuando proceda la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones, cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones;
- XIV. Verificar, a través del sistema de seguimiento que para tal efecto se establezca, que las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político- Administrativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, atiendan hasta su conclusión las observaciones y recomendaciones de la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Asamblea Legislativa, así como las de la Auditoría Superior de la Federación;

- XV. Verificar la ampliación de los indicadores de gestión que emita la Dirección General de Evaluación y Diagnóstico para lograr el cumplimiento por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado de éstas, así como en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y demás que señalen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
  
- XVI. Coadyuvar a la Dirección General de Auditoría en la revisión del ejercicio de los recursos federales transferidos a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, para que se apliquen con base en los acuerdos, convenios y bases de colaboración celebrados con las autoridades federales competentes;
  
- XVII. Conocer, desahogar y resolver a través de la unidad correspondiente, el procedimiento de aclaración de los actos en términos de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal;
  
- XVIII. Recibir, analizar y tramitar las solicitudes de certificación de afirmativa ficta, y vigilar que se desahogue correctamente el procedimiento por parte del superior jerárquico de la autoridad omisa, en los términos y plazos previstos en la Ley de Procedimiento

Administrativo del Distrito Federal, debiendo informar a la Contraloría General sobre las solicitudes y trámites realizados, así como de las responsabilidades y sanciones que se determinen;

- XIX. Elaborar, para autorización previa del titular de la Contraloría General el Programa Operativo Anual correspondiente, así como rendir los informes periódicos derivados de su aplicación;
- XX. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XXI. Participar con la representación que corresponda, en los Comité de Control y Evaluación, para verificar el cumplimiento de la implantación de sistemas de control y prevención específicos por parte de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XXII. Asistir a las sesiones de los Órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados;
- XXIII. Formular propuestas de mejoras regulatorias y administrativas tendientes a hacer mas eficiente la operación y prevención de cualquier posible desviación en la operación de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública;
- XXIV. Participar en las visitas, verificaciones, inspecciones y en los operativos especiales que se realicen en cualesquiera de las

Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública;

XXV. Comisionar a través de su titular, al personal a su cargo, para coadyuvar al cumplimiento de las funciones y atribuciones conferidas a las Unidades Administrativas y a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico operativo de la Contraloría General;

XXVI. Dar contestación a las opiniones y propuestas de los Contralores Ciudadanos que sean remitidas por la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana; y

XXVII. Las demás atribuciones que se deriven de este Reglamento u otras disposiciones legales.

Como podemos observar, el órgano de vigilancia esencialmente tiene como finalidad, verificar que los organismos públicos descentralizados ejerzan sus facultades y atribuciones en apego a los lineamientos establecidos en la normatividad aplicable, tratando de asegurar en consecuencia, que la Administración Pública del Distrito Federal sea eficiente y que los recursos públicos sean destinados de manera puntual al desarrollo de los objetivos para lo que fueron creadas las Entidades.

### **1.4.3. Patrimonio**

Dentro del tema denominado "Objeto de los Organismos Públicos Descentralizados" de este trabajo de investigación, señalamos que una de las características de estos entes de Derecho es que los mismos cuentan con patrimonio propio, siendo esta característica una de las que dan identidad a los Organismos Públicos Descentralizados, ya que al no tener una dependencia

directa de la administración pública centralizada, su patrimonio es independiente e incluso, el mismo se ve afectado dentro del estado de resultados de sus estados financieros.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que "los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas al momento de su creación; los ingresos que obtengan por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título"<sup>14</sup>

Ahora bien, dentro de los bienes con que se integra el patrimonio de las entidades, se encuentran aquellos que por su naturaleza jurídica forman parte de los determinados como bienes de dominio público o privado, los cuales estudiaremos en el tercer capítulo del presente trabajo de investigación.

#### **1.4.4. Personalidad de los Organismos Públicos Descentralizados.**

Una de las principales características de estos entes de Derecho Público, es el hecho de que los mismos cuentan con personalidad jurídica distinta a la del Estado, distinguiéndose así, de los órganos de la administración pública centralizada, ya que estos últimos al ejercer sus funciones están en sí, ejerciendo la potestad del Estado.

Por su parte Miguel Acosta Romero señala que "la personalidad jurídica propia, como ya se dijo, les es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas"<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. 139

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. 228.

Importa para el estudio de este tema, definir que los Organismos Públicos Descentralizados en términos generales no son considerados como entes dotados de autoridad, no obstante lo anterior, del artículo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se infiere que los Organismos Públicos Descentralizados realizan actos de autoridad cuando afectan la esfera jurídica de los particulares, para tal efecto se transcribiremos de manera textual el contenido del primer párrafo del artículo antes mencionado.

Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable La presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.



## **CAPITULO 2**

### **EL ACTO ADMINISTRATIVO, COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## 2.1. Concepto

Durante el desarrollo del presente capítulo, podremos definir de manera clara cual es la forma en que el Estado a través del Poder Ejecutivo como titular de la administración pública exterioriza y ejerce sus facultades ante los gobernados, creando, modificando o extinguiendo de manera unilateral y soberana los derechos de personas físicas o colectivas.

De la misma manera en que la función legislativa se manifiesta y concreta en la elaboración de normas generales y la judicial en las sentencias, el ejecutivo formaliza su función gestora con repercusión directa o indirecta a los intereses, derechos y libertades de los ciudadanos a través de los actos administrativos.

El profesor Jorge Olivera Toro, en su obra denominada Manual de Derecho Administrativo señala que "El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales por ello el acto se presume legítimo"<sup>16</sup>

Podemos establecer del análisis realizado a la opinión de diferentes tratadistas, que es un acto jurídico de conocimiento y de juicio unilateral, externo, concreto y ejecutivo, que constituye una decisión ejecutoria, que se exterioriza de un ente denominado Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

---

<sup>16</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, México, D.F. 1988. Pags. 146 y 147.

Como podemos darnos cuenta, en las definiciones del acto administrativo que hemos citado, se destaca que es la forma en que la administración pública exterioriza y materializa su poder soberano ante los gobernados, cambiando la situación jurídica de una persona física o colectiva, con el fin de satisfacer el interés general.

El Dr. Serra Rojas sugiere como “caracteres del acto administrativo en los términos siguientes:

- a) El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración Pública; y sometido al Derecho Administrativo.

Con ello se excluyen del concepto: 1. Los Actos Políticos de Gobierno; 2. Los actos emanados de órganos legislativos o judiciales, aunque tengan un contenido administrativo; 3. Los actos de los administrados, aunque produzcan efectos jurídicos conforme al Derecho Administrativo.

- b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas, obedecen a diverso régimen jurídico.
- c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.

Se trata de una declaración intelectual lo que excluye las actividades puramente materiales. Una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.
- e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta que excluye del concepto los actos jurídicos del administrado.
- f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- g) Se propone la satisfacción de un interés general, en el ejercicio de la función administrativa.”<sup>17</sup>

Podemos entonces definir que el acto administrativo es de Derecho Público, con un carácter no normativo, directo y que por ende, es ejecutivo, el cual debe ser emanado por una autoridad administrativa unitaria o colegiada, el cual produce efectos y situaciones jurídicas concretas, creando, modificando, reconociendo, transmitiendo o extinguiendo Derechos para la satisfacción del interés general.

## **2.2. Elementos del acto administrativo.**

Hemos definido que el acto administrativo es emitido por la administración pública y que el mismo tiende a crear, modificar, reconocer, transmitir o extinguir situaciones jurídicas concretas hacia los gobernados, para el cumplimiento de los fines del Estado, considerándose a éste, como un acto legítimo.

Todo acto administrativo por principio deberá ser perfecto, cumpliendo con los elementos o conjunto de circunstancias exigidas para tal efecto por la Ley que regule los procedimientos de la administración pública, de tal forma que depende de su cumplimiento, la validez, eficacia y ejecutividad de los mismos.

---

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pags. 230 y 231

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo, el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

### 2.2.1. El sujeto.

Para Miguel Acosta Romero, "el sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos:

- a) Sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto , y
- b) Sujeto pasivo, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas o colectivas, o el individuo en lo personal."<sup>18</sup>

Uno de los presupuestos indispensables para que el sujeto activo del acto administrativo pueda emitirlo, es que el mismo cuente con la competencia para realizarlo; al respecto Ismael Farrando y Patricia Martínez señalan que la competencia "es el conjunto de atribuciones determinadas por el ordenamiento jurídico positivo, que un órgano puede y debe ejercer legítimamente, entendiéndolo como el grado de aptitud que la norma confiere a un órgano administrativo para el ejercicio de sus funciones"<sup>19</sup>

Como podemos darnos cuenta en las definiciones que anteceden, los órganos de la administración pública sólo pueden ejercer las atribuciones que la propia ley les determine, considerando así, que en materia administrativa la incompetencia es la regla y la competencia la excepción, contrario a lo que en materia civil establece el

---

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pag. 444.

<sup>19</sup> FARRANDO, Ismael y R. MARTÍNEZ, Patricia. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Desalma. Buenos Aires. 1996. Pag. 183.

Principio General de Derecho que señala, que lo que no está prohibido está permitido.

Cuando la Ley así lo permite, la competencia puede ser delegada, ahora bien, según la teoría, la competencia que se puede delegar es cuando las facultades son vinculadas o reglamentarias, más no así las discrecionales; otro aspecto que debemos considerar es que la competencia únicamente se puede delegar entre entes que pertenecen a un mismo orden jerárquico, con dependencia entre sí, de modo tal que entre el superior jerárquico y el inferior exista una relación directa, tal como lo establece la Tesis Aislada que al tenor literal se transcribe:

DELEGACION DE FACULTADES EN EL REGIMEN DE CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. NO CONTRAVIENE AL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DIVISION DE PODERES NI SE AFECTA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Tratándose del régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de ínfima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman. En este orden de ideas cuando dentro de la forma de organización centralizada se establece la posibilidad legal de que un órgano de superior jerarquía delegue facultades legales a otro que le esté subordinado, dada la unidad entre todos los órganos que conforman el sistema, no puede estimarse que la autoridad que emitió el acto por delegación de facultades, sea ajena a la autoridad delegante de ellas, no afectando, por tanto, el sistema constitucional de división de poderes. Por otra parte, la delegación de facultades establecida en la ley, a efecto de que el titular de un órgano situado en un nivel superior (como puede ser el Secretario del Trabajo y Previsión Social) pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría (como puede ser el Delegado Federal del Trabajo), no contraviene el principio de legalidad del que se desprende que las facultades de las autoridades sólo pueden emanar de la ley. En efecto, como lo apunta Gabino Fraga (Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1968, página 130) "Aun en el caso de delegación admitida por la ley, es ella misma y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual

equivale a que sea la propia ley el origen de la competencia delegada."<sup>20</sup>

Un aspecto primordial para el desarrollo del presente trabajo, es entender el concepto de competencia del sujeto activo del acto administrativo, según sea clasificado como autoridad o no, en tal sentido, Miguel Acosta Romero, señala que "Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridad. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso en la legislación que los regula, en algunos casos son considerados como autoridad."<sup>21</sup>

### **2.2.2. La voluntad.**

Este elemento del acto administrativo resulta ser más complejo de lo que pudiera parecer, ya que en realidad se encuentra integrado por dos partes, la voluntad psíquica de los sujetos que actúan, es decir, los funcionarios públicos encargados de la administración pública, pero también y en el mismo momento, el procedimiento de preparación y de emisión de la declaración del acto. En este orden de ideas, Ismael Farrando y Patricia R. Martínez comentan, "que la voluntad del acto administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador".<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: VI.3o.7 A

Página: 498

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 287/95. Compañía Azucarera La Concepción, S.A. de

C.V. 6 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel

Marroquín Zaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pag. 446.

<sup>22</sup> FARRANDO, Ismael y R. MARTÍNEZ, Patricia. Op. Cit. Pag. 192.

Este elemento del acto administrativo debe reunir según algunos tratadistas, diversos requisitos que a continuación detallaremos:

1. El origen de la voluntad.

Funcionario.- El acto administrativo debe de venir de un funcionario legitimado, es decir, de un agente designado regularmente y en funciones al momento de emitirlo.

2. Cumplimiento de trámites sustanciales.

La legislación reguladora de los actos de autoridad establece, expresa o implícitamente, una serie de trámites, formalidades y procedimientos que deben cumplirse antes de emitir la voluntad administrativa.

3. Al momento de emitir la voluntad.

Autorización.- En diversas ocasiones el orden normativo exige la autorización de otro órgano para la emisión del acto administrativo, en ese supuesto la autorización debe ser previa a la emisión del acto, de lo contrario el acto administrativo puede ser ineficaz.

Aprobación.- Esta es una forma de control preventivo que precede a la ejecución de algunos actos administrativos, es decir, que los actos sujetos por el orden normativo a aprobación de otro órgano, no podrán ejecutarse mientras ésta no haya sido otorgada.

3. La voluntad de los funcionarios.

Finalidad. Esto lo constituye el bien jurídico perseguido con el dictado del acto administrativo; es decir, en sí es el ¿para qué? de la emisión del mismo. Los



funcionarios deben de actuar cumpliendo el fin de la norma que otorga las atribuciones pertinentes, sin poder perseguir encubiertamente con la emisión del acto otros fines, ya sean públicos o privados, distintos a los que justifican su emisión, su causa y objeto.

Razonabilidad. Esto lo debemos entender como aquel proceso de valoración de distintos elementos que sirven para fundar y motivar al acto jurídico, sin que se actúe arbitrariamente ante el gobernado.

Ausencia de error, dolo, violencia y simulación.- La voluntad administrativa al igual que en materia civil debe ser expresada sin que medie error, dolo, violencia física o moral o simulación del acto; en tal sentido, podemos definir que existe error, cuando el funcionario dicta un acto administrativo distinto que el que tenía voluntad de dictar, o bien, cuando dictando el acto conforme a su voluntad, existen deficiencias de forma que no permiten que el mismo sea eficaz.

En cuanto al dolo y la violencia, podemos aplicar por analogía las acepciones que en derecho privado existen.

### **2.2.3. El Objeto.**

Para Jorge Olivera Toro, el objeto "Se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro; es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que el objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria."<sup>23</sup>

Por su parte, Miguel Acosta Romero, establece que "el objeto puede dividirse en:

---

<sup>23</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. Pag. 158.

- a) Objeto directo o inmediato.- Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia, y
  
- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.”<sup>24</sup>

Estamos en condiciones de definir que el objeto del acto administrativo debe reunir los requisitos que a continuación se detallan:

- 1. Debe ser posible física y jurídicamente.
  
- 2. Debe ser lícito.
  
- 3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

#### **2.2.4. El motivo**

En base al estudio que hasta el momento hemos realizado, podemos determinar que a contrario que en el Derecho civil, en el administrativo no existe la autonomía de la voluntad de las partes, ya que un factor primordial en el ejercicio de las funciones de la administración pública lo representa el principio de legalidad, tal como ha quedado establecido con anterioridad, la autoridad únicamente puede realizar lo que la ley le permite.

En este orden de ideas, en el Derecho administrativo, el motivo lo constituye el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto

---

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pag. 448.

administrativo, por lo que la voluntad de la autoridad se supedita a los fundamentos que la ley establezca.

#### **2.2.5. El fin.**

Desde el primer capítulo del presente trabajo de investigación, determinamos que el Estado tiene como fin salvaguardar y trabajar en pro del interés general de los gobernados, debiendo en consecuencia, afirmar que el acto administrativo es el medio por el cual la administración pública exterioriza sus facultades tutelando así los intereses públicos. En este sentido, estamos en condiciones de señalar que el fin del acto administrativo es la utilidad pública y que no puede desviarse de la finalidad que marca la ley.

#### **2.2.6. La forma.**

Podemos señalar, que a través de este elemento el acto administrativo se materializa, es decir, deja de ser subjetivo, asegura su existencia y permite conocer el contenido del objeto, su motivo, la voluntad, el fin y el sujeto que lo emite. La doctrina reconoce a la forma escrita, oral, a los signos, los actos tácitos y al silencio, como medios de exteriorizar el acto administrativo por la autoridad.

Para Ismael Farrando y Patricia R. Martínez, "La forma es el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa. Es decir, el modo de exteriorización de la voluntad administrativa. La forma constituye un elemento de certeza del acto administrativo y al mismo tiempo una garantía para los particulares."<sup>25</sup>

- a) Forma escrita.- En el Derecho administrativo por regla general se establece que ésta es la forma en que se materializan los actos de las autoridades; el contenido del documento que se emita deberá

---

<sup>25</sup> FARRANDO, Ismael y R. MARTÍNEZ, Patricia. Op Cit. 195.

contener conforme a la legislación del Distrito Federal el lugar y la fecha de su emisión, tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo. En caso de aquellos actos administrativos que por su naturaleza tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos; en el mismo sentido, se deberá de establecer el término que se tiene para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado.

- b) La doctrina señala que la forma oral se da principalmente en actos de la administración interna de los entes de Gobierno y que por su inmediata ejecución no reviste importancia realizar una formalización de ellos, no obstante lo anterior, señala que de ser necesaria la confirmación del acto, se deberá hacer mediante la forma escrita.
- c) Los signos constituyen otra forma de exteriorizar la voluntad de la autoridad y el objeto y fin del acto administrativo, ya que por medios inequívocos se puede hacer saber a los gobernados el contenido de la norma jurídica, surtiendo de manera eficiente los efectos deseados, verbigracia, el distintivo vial de "no estacionarse", si bien es cierto que el Reglamento de Tránsito prevé la hipótesis normativa, no lo es menos que el sujeto pasivo del acto administrativo desconoce los sitios en los cuales se aplicará la misma, siendo mediante esta forma de expresión del acto administrativo que se da a conocer el mismo.
- d) La doctrina señala que los actos tácitos representan otra forma de expresión administrativa y se da cuando de una declaración expresa se puede deducir inequívocamente por la vía de la interpretación, un efecto jurídico que no está expresamente consignado en ella.

- e) Finalmente, tenemos al silencio como una de las formas reconocidas por la ley para que la autoridad exprese su voluntad, es lo que denominamos la afirmativa o negativa ficta. El Instituto de Investigaciones Jurídicas comenta que “Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias o, en su caso, favorable.”<sup>26</sup>

Una vez que analizamos las distintas formas que la doctrina reconoce para que la autoridad materialice su voluntad, podemos establecer desde un punto de vista legalista, que el sistema jurídico mexicano únicamente reconoce como forma de emitir los actos jurídicos a la escrita, razonamiento que hacemos al tomar en consideración lo consignado en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política Mexicana que al tenor literal establece:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Claro nos resulta ahora, cual deberá ser la forma que la autoridad deberá de emplear al momento de emitir un acto administrativo, destacando que, aunque es cierto que leyes secundarias reconocen al silencio administrativo (afirmativa o negativa ficta) como un medio de expresión de la autoridad, no lo es menos, que de cualquier forma el gobernado deberá de realizar el procedimiento correspondiente de certificación de ese silencio administrativo a fin de materializarlo, hecho que se formaliza de manera escrita.

---

<sup>26</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op Cit. Pag. 253.

Una vez que hemos analizado los diferentes puntos de vista de lo que en sí la doctrina establece en cuanto a los elementos de validez del acto administrativo, podemos señalar, los que la legislación de la materia establece, en tal sentido, del análisis al artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, podemos determinar que se consideran válidos los actos administrativos que:

1. Sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto y tratándose de actos emitidos por un órgano colegiado, deberán de ser emitidos una vez que se hubiera reunido el quórum. Este elemento se relaciona de manera directa con el estudio que en párrafos anteriores realizamos en relación al sujeto.
2. El acto se emita sin que la voluntad se encuentre viciada de error de hecho o de derecho, dolo, mala fe y/o violencia. Como podemos darnos cuenta, el legislador toma en consideración los estudios de los doctrinarios y establece en la legislación el elemento de la voluntad como requisito indispensable para la validez del acto administrativo.
3. El objeto sea posible de hecho y que esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar. Una vez mas, nos damos cuenta que dentro de los elemento sugeridos por los doctrinarios, la norma jurídica vigente lo retoma como un elemento sine quanon para la validez del acto administrativo.
4. Cumplan con la finalidad del interés público, derivado de la norma jurídica que regule la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto. Encontramos en este elemento

que nos establece la legislación aplicable, el fin que desde el inicio de nuestra investigación hemos manifestado respecto al Estado, es decir, la satisfacción del interés público.

5. Consten por escrito, salvo el caso de afirmativa o negativa ficta. Aquí encontramos como los tratadistas lo establecen, el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 Constitucional, pero no sólo esto, sino como más adelante lo determinaremos, la afirmativa o negativa ficta si bien es cierto se consideran figuras jurídicas reguladas por la ley de la materia, también lo es que por sí solas no producen mas que la presunción de que la autoridad se ha manifestado ya sea en sentido afirmativo o negativo, debiendo en todo caso, recurrir dicha presunción o solicitar su certificación.
6. Establezca la autoridad de donde emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente. Dicho elemento se relaciona con las formalidades que deberá contener el acto administrativo.
7. Esté fundado y motivado, es decir, cite con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo. Nuevamente nos encontramos con la garantía esencial de nuestro sistema jurídico de la legalidad, con la cual, el gobernado cuenta con la certeza de que su solicitud fue resuelta conforme a los supuestos preestablecidos para tal efecto en las normas jurídicas vigentes.

8. Se expida de conformidad con el procedimiento que establezcan los ordenamientos jurídicos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.
9. Se expida de manera congruente con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las normas.

### **2.3. El silencio administrativo.**

Deriva de la relevancia que este elemento constituye en el acto administrativo, analizaremos de manera más acuciosa lo que representa el silencio administrativo, conforme a la definición que con anterioridad hemos dado.

Partiendo del hecho de que todo acto jurídico debe considerarse como voluntario, Manuel María Diez señala que "...el silencio puede entenderse como una actitud del órgano que no sea susceptible de constituir, en ninguna forma, un medio apto para declarar la voluntad. Es un no acto, no un acto negativo, ya que éste presupone una declaración de voluntad jurídicamente relevante. El silencio, en cambio, no constituye una declaración de voluntad."<sup>27</sup>

Podemos considerar que la negativa ficta y el derecho de petición son instituciones jurídicas de diferente naturaleza, toda vez que éste, es una garantía constitucional que tiene como finalidad obligar a la autoridad a resolver en breve término y de manera expresa, las peticiones que los gobernados le hayan planteado por escrito y de manera pacífica y respetuosa, ya sea positiva o negativamente a sus intereses; en cambio, la negativa ficta tiene como finalidad facilitar al interesado la impugnación de un acto administrativo presunto y denegatorio, derivado de la inactividad de la Administración Pública.

---

<sup>27</sup> MARÍA DIEZ, Manuel. El Acto Administrativo. Editorial Tipográfica Editora Argentina, S.A. de C.V., Buenos Aires. Segunda Edición. 1961. Pag. 200.



Considerando el contenido de la cita antes realizada, podemos determinar que ante la violación del derecho de petición consagrado constitucionalmente en el artículo 8, el gobernado tiene como medio de defensa el Juicio de Garantías, mientras que, ante la falta de pronunciamiento administrativo, la ley puede darle otra interpretación al silencio administrativo, produciendo desde ese momento, situaciones jurídicas concretas.

En el tema anterior, determinamos que a través del silencio administrativo, se atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de la solicitud del gobernado o, en su caso, favorable, aunque para que tal evento se realice, se deben de configurar ciertas situaciones jurídicas, que el Instituto de Investigaciones Jurídicas determina de la manera que al tenor literal se transcribe:

1. "Existencia de una instancia de particular, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.
2. Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.
3. Transcurso de cierto tiempo, previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan. Es seguro que ese tiempo es el necesario o suficiente que el legislador consideró así para que la administración esté en posibilidad de resolver y no simplemente de contestar.
4. Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

5. La resolución administrativa presunta, es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias o, en su caso favorable a ellos.<sup>28</sup>

De las situaciones jurídicas antes referidas, nos interesa de sobre manera la señalada en el numeral 4, denominada presunción, ya que sin ésta, no podríamos hablar de la existencia de la afirmativa o negativa ficta, pero más aún, la misma es la que en sí, nos permite determinar si un ordenamiento legal en materia administrativa determina que para efectos de que la autoridad no se pronuncie dentro del término establecido por la ley, opera ante la solicitud del gobernado la presunción de que su solicitud ha sido resulta de manera positiva a sus intereses, o bien, en sentido contrario.

El artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define en sus fracciones III y XIX lo que se debe de entender por afirmativa y negativa ficta, conceptos que señalan al tenor literal lo siguiente:

Artículo 2º. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...III. Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo...

...XIX. Negativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo...

---

<sup>28</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pag. 253.

Dentro de las definiciones que anteceden y que por de mas representan la hipótesis normativa del legislador, se encuentra un elemento esencial para que las figuras jurídicas antes referidas puedan surtir los efectos legales correspondientes, dicho elemento lo constituye el vencimiento del periodo de tiempo que se otorga a la autoridad administrativa para resolver de manera concreta un determinado asunto; en este sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece:

Artículo 89. Cuando se trate de autorizaciones, licencias o permisos, las autoridades competentes deberán resolver el procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el Manual; y sólo que éstos no contemplen un término específico, deberá resolverse en 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud. En estos casos, si la autoridad competente no emite su resolución, dentro de los plazos establecidos, habiendo el interesado cumplido los requisitos que prescriben las normas aplicables, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, en todo lo que le favorezca, salvo en los siguientes casos:

- I. Tratándose de las materias relativas a la salubridad en general, concesiones y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o en el Manual; y a falta de definición se consideran como tales aquellas que en forma directa o inminente pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas o alteren o afecten el orden público;
- II. Tratándose del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en los artículos 8º y 35 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que la autoridad emita resolución expresa; o

- III. En todos aquellos casos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En los casos previstos en las fracciones I y II de éste artículo, el interesado podrá considerar que su solicitud ha sido denegada e interponer los medios de defensa que en derecho correspondan.

La hipótesis normativa a la que hemos hecho referencia, así como las citas de los autores en los que nos hemos apoyado para entender a esta figura jurídica, nos permiten asegurar, que el silencio administrativo representa una forma de presumir la actuación de la autoridad, aunque en principio, por sí sólo, esté no actuar de la autoridad no faculta al gobernado a ejercer los derechos y obligaciones que presume adquiridos en virtud de la presentación de su solicitud, ya que si bien es cierto que según el caso concreto se puede presumir que la autoridad ha negado o concedido ciertos derechos, no lo es menos, que la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, determina cual deberá ser el procedimiento que el gobernado debe seguir ante cada una de las figuras jurídicas en estudio.

En este orden de ideas, cuando por el silencio de la autoridad se tiene la presunción de que la autoridad se ha pronunciado en sentido negativo y una vez transcurrido el término concedido a ésta para emitir su resolución, el gobernado estará en posibilidad de interponer los medios de defensa que considere apropiados e idóneos para combatir dicha resolución; ahora bien, si la presunción fuera en sentido afirmativo, el gobernado deberá solicitar la certificación de afirmativa ficta, conforme al procedimiento que posteriormente se detallará.

La ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece en su artículo 90 cual es el procedimiento que el gobernado debe seguir para obtener por parte de la autoridad, la certificación de que ha operado a su favor la figura

jurídica de afirmativa ficta. En este sentido, debemos destacar los requisitos que el gobernado debe cumplir para solicitar la certificación antes referida y obligar así a la autoridad al pronunciamiento objetivo de la voluntad del Estado.

1. Cuando el gobernado presuma que ha operado a su favor la afirmativa ficta, deberá de solicitar su certificación dentro del término de 10 días hábiles, posteriores al vencimiento del término que la autoridad tiene para emitir su resolución.
2. El gobernado deberá recabar y presentar el formato correspondiente de certificación de afirmativa ficta, ante los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la Contraloría Interna o en su caso ante la Contraloría General del Distrito Federal.
3. El gobernado deberá acompañar de manera insoslayable en su solicitud, el acuse de recibo de su solicitud no resuelta.

Una vez que el interesado realiza el trámite al que hemos hecho referencia, el órgano de control dentro de las siguientes 48 horas lo remite al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir de que reciba el formato correspondiente, deberá proveer lo que corresponda, debiendo de enviar en todos los casos, copia del proveído, al órgano de control respectivo.

En la certificación que se expida, se hará una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y del vencimiento del plazo con que contó la autoridad competente para dictar su resolución y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta.

Ahora bien, no en todos los casos en que el gobernado inicie un procedimiento de certificación de afirmativa ficta, la autoridad esta obligada a acordar

favorablemente a los intereses del ciudadano, ya que por muy diversas circunstancias, la autoridad puede determinar la improcedencia; para atender este supuesto, el cuarto párrafo de la hipótesis normativa en estudio determina, que cuando el superior jerárquico niegue la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución. Con esto confirmamos que la autoridad administrativa deberá en todos los casos de ajustarse a los principios de legalidad consagrados en la Constitución.

Debemos resaltar, que al momento de emitirse la certificación de afirmativa ficta, ésta producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió, siendo deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Finalmente, concluiremos nuestro análisis relacionado con el silencio administrativo, atendiendo el supuesto de que la autoridad no emita la certificación de afirmativa ficta dentro del plazo señalado por la legislación para tal efecto, en este sentido, se deberá considerar que la afirmativa ficta a surtido sus efectos y será eficaz, acreditándose la misma mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo ante el superior jerárquico de la certificación correspondiente. No podemos dejar de señalar, que la falta de resolución de la certificación de afirmativa ficta, se considera grave y deberá ser sancionada por la Contraloría, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **2.4. Eficacia y validez del acto administrativo**

Como preámbulo al estudio del presente tema, determinaremos que en Derecho, un acto perfecto es aquel que ha cumplido estrictamente con el procedimiento de integración que la norma jurídica preestablecida y vigente le señala para su existencia, además, para que el acto sea perfecto, deberá de cumplir con los elementos necesarios para su validez y eficacia.

En el tema anterior, hablamos en relación a los elementos que constituyen al acto administrativo y con esto, estamos en condiciones de señalar, que si se cumplen con los mismos el acto administrativo es válido, pero aún se requiere que el mismo sea eficaz.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, "Es válido el acto que ha sido elaborado de acuerdo con el ordenamiento jurídico en vigor; y es eficaz cuando, siendo válido, puede ser cumplido, característica que adquiere por la participación del conocimiento al interesado, a través de su notificación; por ello la eficacia del acto se vincula con su ejecutividad y ejecutoriedad."<sup>29</sup>

Podemos establecer que el acto administrativo que ha cumplido con su proceso de formación y contiene todos los elementos esenciales se dice que es perfecto. Si este acto es capaz de producir efectos jurídicos se dice que es eficaz.

Como podemos inferir de las definiciones antes proporcionadas, se considera válido el acto administrativo cuando reúne en sí, todos los elementos establecidos por la norma jurídica, y que en el tema anterior han quedado por demás determinados, contando incluso el acto administrativo de una presunción legal de validez que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, situación que es congruente con lo establecido por el artículo 8º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que establece que todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.

Los profesores Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, establecen en su obra Compendio de Derecho Administrativo, que "de la presunción de legalidad se desprenden los siguientes efectos:

- a) La obligatoriedad y exigibilidad del acto;

---

<sup>29</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 233

- b) La prohibición para los jueces de declarar de oficio la nulidad del acto; y
- c) La validez es relativa, por lo que el afectado debe alegar y probar su ilegalidad.

Por su parte, la eficacia del acto administrativo se produce por la participación de conocimiento que la autoridad administrativa realiza al interesado, a través de la notificación, lo que produce un efecto jurídico nuevo en el acto administrativo, el cual se define como ejecutividad, es decir, la cualidad de producir efectos jurídicos sin la necesidad de contar con autorización posterior a éste e incluso, en contra de la voluntad del gobernado.

De la definición que nos proporcionó con antelación el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en relación al acto administrativo válido, se desprenden dos elementos que conllevan al propio acto a ser eficaz, la ejecutividad y la ejecutoriedad, mismos que a continuación estudiaremos.

Para Ismael Farrando y Patricia R. Martínez, "se entiende por ejecutividad del acto administrativo, su obligatoriedad, su exigibilidad y el deber de cumplimiento que el acto implica a partir de su notificación"<sup>30</sup>

Sobre el particular, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece en su artículo 9º, lo que al tenor literal se transcribe:

Artículo 9º. El acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de esta ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta.

---

<sup>30</sup> FARRANDO, Ismael y R. MARTÍNEZ, Patricia. Op. Cit. Pág. 232.



Con estas definiciones nos podemos dar cuenta de la importancia y autonomía que el acto administrativo reviste y contiene dentro del sistema jurídico mexicano, ya que por sí sólo, cuenta con los elementos que le permitan a la autoridad administrativa hacer cumplir con la determinación que a favor del interés público ésta hubiera determinado, pudiendo resumir a esta característica del acto administrativo, como el poder del estado de exigir y obligar al gobernado a cumplir con sus determinaciones.

Por su parte, la ejecutoriedad la debemos entender como la facultad de la autoridad administrativa en los ordenamientos jurídicos aplicables, de forma expresa o razonablemente implícita, de los medios necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de sus resoluciones, sin necesidad de tener que recurrir a la justicia.

Para que la ejecutoriedad pueda surtir los efectos jurídicos deseados por la autoridad administrativa, es necesario que se cumpla con lo establecido por el artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, mismo que establece:

Artículo 13. El acto administrativo válido es ejecutorio cuando el ordenamiento jurídico aplicable, reconoce a la Administración Pública del Distrito Federal, la facultad de obtener su cumplimiento mediante el uso de medios de ejecución forzosa.

Por su parte, Ismael Farrando y Patricia R. Martínez, consideran que "para que un acto administrativo sea ejecutorio deben de cumplirse ciertas condiciones o presupuestos, a saber:

- a) que el acto se presuma legítimo y consecuentemente goce de ejecutividad;

- b) que haya sido notificado, dado que para hablar de ejecutoriedad es necesario que el destinatario del acto resista su cumplimiento y, para que ésta hipótesis se configure, aquél debe tener conocimiento legal del acto;
- c) que su ejecución sea posible física y jurídicamente. Debe tratarse de actos que impongan deberes positivos o negativos a particulares.<sup>31</sup>

Una vez que el acto administrativo reúna las características a las que con antelación se ha hecho referencia, estaremos en condiciones de determinar que tipo de ejecución se realizará, propia o impropia. Por su parte, el profesor Manuel María Diez establece que la primera de las mencionadas se presenta, "cuando la ejecución del acto es realizada por la misma autoridad que lo dictó, con sus propios funcionarios y medios administrativos. En general, el órgano investido de la acción ejecutiva es distinto del que dictó el auto."<sup>32</sup>

Ahora bien, por analogía podemos determinar que cuando la autoridad administrativa no cuenta con esa facultad de ejecutar sus propios actos, deberá en todo momento solicitar al órgano jurisdiccional competente que conozca del asunto y ejerza su poder coercitivo.

Podemos concluir con el estudio relacionado a la eficacia y validez del acto administrativo, señalando que la ejecutividad es una cualidad del acto administrativo, mientras la ejecutoriedad lo es una atribución de la autoridad.

## **2.5. Extinción del acto administrativo.**

Hemos determinado, que la presunción de validez del acto administrativo permite que el mismo produzca todos los efectos jurídicos deseados por la autoridad, no

---

<sup>31</sup> FARRANDO, Ismael y R. MARTÍNEZ, Patricia. Op Cit. Págs. 233 y 234.

<sup>32</sup> MARÍA DIEZ, Manuel. Op. Cit. Pág. 269.

obstante lo anterior, el acto administrativo es susceptible de estar viciado en alguno de sus elementos, situación que lo deja en un estado de vulnerabilidad ante el gobernado, ya que el mismo cuenta con los medios de defensa necesarios para lograr en un momento determinado la extinción del acto.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece en su artículo 29, cuales son las causas por la que el acto administrativo puede extinguirse, teniendo especial relevancia para nuestro estudio conocerlas, motivo por el cual lo enunciaremos de manera textual:

Artículo 29. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;
- II. La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;
- III. La realización de la condición resolutoria;
- IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público.
- V. La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o
- VI. La conclusión de su vigencia.

Para los efectos del estudio que estamos realizando, comentaremos primeramente los efectos que se pueden producir por vicios al momento de emitir el acto administrativo, tales como son la nulidad y la anulabilidad, así como posteriormente analizaremos cada una de las hipótesis señaladas en el artículo 29 de la Ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal y que ya hemos citado.

### **2.5.1. Nulidad y anulabilidad.**

Como hemos estudiado en los temas anteriores, el acto administrativo se compone de diversos elementos, sin los cuales el mismo puede ser inválido e ineficaz, o bien, puede surtir sus efectos jurídicos, debiendo la autoridad subsanar el vicio con que se hubiera emitido.

Algunos doctrinarios establecen que al acto administrativo es aplicable la teoría de las nulidades que la materia civil aplica para los actos jurídicos en general, no obstante lo anterior, es indiscutible que el acto administrativo contiene elementos y características que no permitirían aplicar en todo la teoría civilista, por lo que estudiaremos las nulidades que la legislación de la materia en el Distrito Federal establece, tal es el caso, de la nulidad, anulabilidad y revocación.

Para el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, “un acto administrativo es nulo cuando uno o varios de sus elementos se encuentran viciados. Pero este grado de invalidez no impide que el acto produzca sus efectos jurídicos, puesto que goza de presunción de validez, la cual cesará hasta que la autoridad competente, a instancia de parte interesada, decrete la anulación del acto.”<sup>33</sup>

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece al tenor literal en su artículo 25, lo siguiente:

---

<sup>33</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 250.

“Artículo 25. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6º de esta ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declara jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto.

Los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo; y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa.

La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Importa para la mejor integración de nuestro trabajo de investigación, tener de manera inmediata los requisitos establecidos en el numeral 6º al que se hizo referencia en el precepto legal que antecede, de tal suerte, que lo transcribiremos de manera literal, entendiendo que la carencia de cualquiera de los elementos de la hipótesis normativa, nos dará como consecuencia la nulidad del acto administrativo.

Artículo 6º. Se consideran válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servido público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el

- requisito de convocatoria, salvo que estuvieran presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de la voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
  - III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
  - IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos a los que justifican el acto;
  - V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
  - VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;
  - VII. En el caso de afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de ésta Ley;
  - VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión él o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

- IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto por esta ley; y
- X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

Nos podemos percatar del análisis a los ordenamientos jurídicos antes transcritos, que el acto administrativo aún cuando en sí este afectado de invalidez conforme a los lineamientos jurídicos referidos, el mismo por su presunción de legitimidad surtirá todos sus efectos hasta en tanto no sea declarada la nulidad; el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece “que doctrinalmente el acto administrativo afectado de nulidad presenta las siguientes características y efectos:

- a) Le es aplicable la presunción de legitimidad y por ello los particulares están obligados a su cumplimiento en tanto no sea declarado nulo por la autoridad respectiva.
- b) El vicio que lo afecta no admite ser subsanado, razón por la que el acto no puede ser ratificado ni confirmado.
- c) El acto puede ser revocado en sede administrativa, salvo que el mismo resulte ser un acto favorable al particular.
- d) La nulidad o revocación del acto producirá sus efectos retroactivamente.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 251.

En cuanto hace a la anulabilidad, está la podemos entender de manera análoga con la nulidad relativa de la teoría civil, es decir, que se pueden subsanar los vicios en que se hubiera incurrido, permitiendo de ser el caso, que el acto administrativo continúe vigente y surtiendo los efectos jurídicos deseados.

Desde el punto de vista estrictamente legalista, la anulabilidad se encuadra de conformidad con el artículo 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual establece:

Artículo 26. La omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en el artículo 7º de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto reconocido anulable se considera válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanado por la autoridad competente en el momento en que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

El saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiera sido válido.

Nuevamente, resulta necesario para la integración del presente trabajo de investigación, transcribir de manera textual las hipotes normativas contenidas en el numeral al que hace referencia el artículo antes invocado, comprendiendo que el incumplimiento de cualquiera de éstas, originará que el acto administrativo se vea afectado de anulabilidad.

Artículo 7. Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

1. Señalar lugar y fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la



notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

- II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá de señalarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y
- IV. Que sea emitido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Podemos observar al analizar los anteriores preceptos jurídicos, que al contrario de la nulidad, en la anulabilidad si existe la posibilidad de que la autoridad administrativa subsane los vicios con que fuese emitido el acto administrativo, lo que permitirá que el mismo, siga existiendo y produciendo los efectos jurídicos deseados; para el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el acto administrativo afectado de anulabilidad, "tiene las características y efectos siguientes:

- a) Goza de la presunción de legalidad, lo cual implica que debe ser cumplido por el particular.
- b) No puede ser revocado oficiosamente por la autoridad administrativa.
- c) El particular que se siente afectado por dicho acto debe promover su anulación o revocación ante la autoridad judicial o administrativa competente.

- d) El vicio que afecta el acto puede ser subsanado, en sede administrativa, por medio de su confirmación o ratificación.
- e) Los efectos que producen su anulación son para el futuro, sin afectar los que ya haya producido.<sup>35</sup>

Estamos en condiciones de concluir, que entre la nulidad y anulabilidad del acto administrativo existe como gran diferencia, la posibilidad de la autoridad de subsanar los vicios con que fue emitido el acto y que el mismo siga surtiendo sus efectos dentro de la esfera jurídica del gobernado.

### **2.5.2. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin.**

Como ya hemos estudiado en temas anteriores, el objeto del acto administrativo debe ser determinado o determinable, en este sentido, cuando el mismo ha sido cumplido por el gobernado y el motivo por el cual fue emitido por la autoridad ha quedado satisfecho, llegando así al fin que persigue el Estado, podemos determinar que el acto administrativo ha quedado extinto.

Con el cumplimiento de las premisas a las que hicimos referencia en el párrafo anterior, la administración pública garantiza la existencia del estado de Derecho y consecuentemente tutela el interés general.

### **2.5.3 Falta de realización de la condición o término suspensivo.**

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, "El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un

---

<sup>35</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. 251.

acto jurídico. El Término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo lo extingue.”<sup>36</sup>

Por su parte, la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, de cuyo cumplimiento depende el nacimiento de una obligación o de un derecho, siendo en el caso concreto, que de la misma depende la extinción del acto.

Nos podemos dar cuenta, que la autoridad administrativa al momento de emitir actos administrativos, puede establecer en los mismos ciertas circunstancias que se tengan que cumplir forzosamente para la eficacia del acto, o bien, quedar en espera de que se puedan realizar, sin cuyo cumplimiento de una u otra provoca la extinción del acto administrativo.

#### **2.5.4. La realización de la condición resolutoria.**

A diferencia de la condición suspensiva a la que hacíamos referencia en el tema anterior, la condición resolutoria la debemos entender como el acontecimiento futuro de realización incierta, que cuando se efectúa configura por sí, la realización material del acto administrativo y con ello el cumplimiento de su objeto, motivo y fin con lo que se puede dar por cumplida la voluntad del sujeto activo del acto y con esto, la satisfacción del interés público y la tutela del estado de Derecho como fin de la Administración Pública.

#### **2.5.5. La renuncia del interesado.**

Podemos entender por renuncia, el derecho que el individuo tiene de abstenerse de ejercitar ciertas prerrogativas que a su favor tenía mediante la manifestación unilateral de la voluntad.

---

<sup>36</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 467.

El Dr. Miguel Acosta Romero señala que dentro del acto administrativo, "La renuncia constituye uno de los medios anormales que extingue el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trata de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún;
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse un acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables, y
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia."<sup>37</sup>

Una vez analizada la renuncia como forma de extinción del acto administrativo, podemos señalar que cuando la ley así lo permite, y el gobernado por mutuo propio lo solicita el acto puede concluir por esta causa.

#### **2.5.6. La revocación.**

La revocación es uno de los medios a través de los cuales el acto administrativo puede ser extinguido, está figura jurídica queda estrictamente encomendada a la autoridad administrativa, ya sea por razones de oportunidad, de mérito o interés público. Los catedráticos Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan "Los actos administrativos, como señala Fraga, deben guardar una doble correspondencia: con la ley que los regula tales actos y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La adecuación del acto con la ley constituye

---

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 467 y 468.

el concepto de legitimidad; en cambio, la conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad o de mérito.<sup>38</sup>

Es importante que podamos distinguir entre los efectos que producen la doble adecuación del acto administrativo a la que acabamos de hacer mención, ya que el acto que no corresponde a la legalidad es inválido, no así el acto que no corresponda al interés general bajo el concepto de oportunidad o mérito, ya que éste en sí puede ser legítimo.

La revocación del acto administrativo bajo el análisis que de la misma hemos realizado, puede ser por dos motivos, la ilegalidad del acto administrativo o bien, por causas de oportunidad o mérito; en tal sentido es necesario que distingamos que por la primera de las causas, será corresponde a la autoridad administrativa o al órgano jurisdiccional determinar su procedencia, en cambio, por la segunda de las causas, es decir, la falta de oportunidad o mérito, corresponderá exclusivamente a la autoridad administrativa declarar la revocación del acto administrativo, entendible esto si partimos del hecho de que la administración pública tiene como objeto primordial el salvaguardar el interés público.

Otro aspecto relevante de la revocación del acto administrativo, lo representa los efectos en el tiempo, ya que la revocación por ilegalidad del acto, tiene carácter declarativo y produce efectos retroactivos; en cambio, en la revocación por razones de mérito, la extinción es constitutiva y los efectos son producidos hacia el futuro.

Como podemos darnos cuenta en el estudio de este medio de extinción del acto administrativo, la autoridad administrativa tiene los medios necesarios para declarar revocado un acto emitido por ella misma, entendiendo que siempre el gobernado tendrá los medios de defensa correspondientes para hacer valer sus derechos.

---

<sup>38</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. 265.

### **2.5.7. La conclusión de la vigencia.**

Sencillo resulta entender que un acto administrativo puede ser de tracto sucesivo y por ende, el mismo tenga cierta vigencia, en consecuencia cuando por el simple transcurso del tiempo, se cumple la vigencia que el acto administrativo tiene señalada, el mismo se extingue de manera automática; no obstante lo anterior, en ocasiones es necesaria la certificación de la autoridad administrativa del vencimiento de la vigencia, para que así esté en conocimiento el gobernado de que el acto no ha sido de ninguna manera renovado automáticamente.

**CAPÍTULO 3**  
**EL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **3.1. Patrimonio del Distrito Federal.**

Durante el desarrollo del presente capítulo, tendremos por objetivo principal analizar la forma de estructuración del patrimonio del Distrito Federal, así como los órganos de gobierno que tienen facultades y atribuciones para poder comprometerlo ante terceros, en consecuencia, podemos iniciar definiendo a esta entidad federativa como la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Como quedó señalado con anterioridad, el Distrito Federal cuenta con patrimonio propio, lo que le permite en consecuencia, incidir de manera directa en las determinaciones relacionadas con la administración del mismo; en tal sentido, estamos en condiciones de establecer, que su patrimonio se divide en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Título Séptimo denominado "Del Régimen Patrimonial del Distrito Federal, establece en su artículo 138, lo que de manera literal se transcribe:

Artículo 138. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, los bienes de dominio público del Distrito Federal son los siguientes:

- I. Los de uso común;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de los servicios públicos o actividades equiparables a ello,



o los que utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;

- III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público o algunas de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para esos fines;
- IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuatro, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;
- VI. Los canales, zanjas y acueductos, propiedad o contruidos por el Distrito Federal, así como los causes de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;
- VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;
- VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros,

así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipos de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos; y

- X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambie su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Podemos establecer como particularidad de los bienes de dominio público, que los mismos están destinados precisamente al servicio público a favor de los gobernados, con presunción de que los mismos satisfacen el interés general, por lo que el legislador los dota de ciertas características que los protegen de acciones jurídicas concretas y que por medio de ellas, se podría afectar la posesión de los mismos y consecuentemente el destino público que en sí, es lo más relevante para la administración pública. No obstante lo anterior, al analizar el ordenamiento jurídico ex profeso para regular la actividad patrimonial del Distrito Federal, como lo es la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, encontramos que la misma establece en su numeral 17, que las Dependencias, Entidades, Delegaciones y otros órganos desconcentrados, así como los particulares sólo podrán obtener sobre ellos, cuando su naturaleza lo permita, el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes en los casos y en las condiciones que la propia ley establezca.

Ahora bien, como definimos con antelación, el Distrito Federal cuanta dentro de su régimen patrimonial, con bienes de dominio privado, mismos que el artículo 139 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, define al tenor literal:

Artículo 139. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal los siguientes:

- I. Los no comprendidos en el artículo 138 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;
- II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;
- III. Las tierras ubicadas en el Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;
- VI. Los bienes que por cualquier título adquiriera el Distrito Federal y no estén destinados a un servicio público; y
- VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera por vía del derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes del dominio privado son inembargables e imprescriptibles.

A diferencia de los bienes de dominio público del Distrito Federal, los de dominio privado no tienen como fin principal la satisfacción del interés general, sino por el contrario, su utilidad es básicamente para atender necesidades propias de la administración pública, o bien, a un grupo determinado de gobernados; en este orden de ideas, el artículo 37 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público establece que si éste tipo de bienes no son destinados prioritariamente al servicio de las distintas Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados, podrán los mismos ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

- I. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, a favor de entidades que tengan a su cargo desarrollar programas de vivienda para atender demandas colectivas;
- II. Permuta de inmuebles que por su ubicación y características satisfagan necesidades de las partes;
- III. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las Dependencias o Entidades, o para el pago de pasivos inmobiliarios;
- IV. Donación a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;

- V. Permisos administrativos temporales revocables a favor de los particulares que así lo soliciten, en los términos de la ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público;
- VI. Enajenación a título oneroso a favor de personas físicas o morales que requieran disponer de estos inmuebles para la creación o ampliación de una empresa que beneficie a la colectividad;
- VII. Enajenación a los colindantes en los términos de esta Ley; y
- VIII. Enajenación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta Ley.

Después del análisis realizado durante el presente capítulo, estamos en condiciones de establecer que tanto los bienes de dominio público, como los de dominio privado, cuentan con la particularidad de ser afectaciones en su situación jurídica, tal como lo establece la fracción I del artículo 2º de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal que establece:

Artículo 2º. Esta Ley tiene por objeto regular:

- I. El Patrimonio del Distrito Federal en lo relativo a:
  - A) Adquisición;
  - B) Posesión;
  - C) Enajenación;
  - D) Desincorporación;

E) Aprovechamiento; y

F) Administración, utilización, conservación y mantenimiento.

### **3.2. Autoridades facultadas para disponer y administrar el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal.**

Es indispensable para que el presente trabajo de investigación cuente con los elementos cognoscitivos necesarios para su debida integración, que atendamos durante el presente tema, a las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, que pueden disponer y administrar el patrimonio inmobiliario de la entidad, razón por la cual, iniciaremos consultando y analizando las hipótesis normativas contenidas en el Estatuto Orgánico del Distrito Federal.

El artículo 144 de la legislación referida en el párrafo anterior, establece al tenor literal lo siguiente:

Artículo 144. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal en los términos que señale la Ley.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo objeto es establecer la organización de la Administración Pública, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno, establece en su artículo 5º, que al Jefe de Gobierno le corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, lo que nos permite inferir, que en principio a él le corresponde

ejercitar la administración Inmobiliaria y todos los actos administrativos inherentes a la misma.

Debemos considerar, que el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, contempla la posibilidad de que el Jefe de Gobierno se auxilie en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, conforme la propia Ley lo establezca en diversas Dependencias, entre las cuales destaca la Oficialía Mayor.

Conforme a lo establecido en el párrafo anterior, estamos en condiciones de atender el contenido del artículo 33, en sus fracciones XX, XXI y XXII de la legislación en párrafo anterior referida, mismo que al tenor literal establece:

Artículo 33. A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio Inmobiliario; y , en general, la Administración Interna del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

...XX. Administrar lo bienes muebles e inmuebles del Distrito Federal cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como ordenar su recuperación administrativa cuando así proceda, y proponer al Jefe de Gobierno la concesión del uso o la venta en su caso de dichos bienes.

XXI. Dirigir y coordinar el Sistema de Valuación de Bienes del Gobierno del Distrito Federal;

XXII. Establecer la normatividad y control sobre la administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad, así como el establecimiento de lineamientos para su adquisición, uso y destino; conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables...

Una vez que conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública determinamos las facultades y atribuciones del Jefe de Gobierno y de la Oficialía Mayor, corresponde determinar en función de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, cuales son las que dicho ordenamiento legal les asigna a cada uno; en este sentido, atendamos a lo que en sus artículos 8 y 9 se establece.

Artículo 8. Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- I. Declarar cuando ello sea preciso que un bien determinado forma parte del dominio público por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta Ley o por haber estado bajo el control y administración del Distrito Federal;
- II. Incorporar al dominio público un bien que forme parte del dominio privado del Distrito Federal;
- III. Desincorporar bienes del dominio público en los casos en que la Ley lo permita y bienes que hayan dejado de ser útiles para fines del servicios públicos;
- IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público.
- V. Tomar, en su caso, las medidas administrativas y ejercer las acciones judiciales encaminadas a obtener, mantener o recuperar la



posesión de los inmuebles del Distrito Federal, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impidan su adecuado uso o destino.

Las facultades que esta fracción señala se ejercerán por conducto de la Oficialía, Desarrollo Urbano y Delegaciones en los términos de esta ley, sin perjuicio del ejercicio directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- VI. Designar al representante inmobiliario del Distrito Federal; y
- VII. En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta Ley o de las demás a que estén sometidos los bienes de dominio público.

Artículo 9. Corresponde a la Oficialía:

- I. Adquirir, aprovechar, destinar, custodiar y recuperar los bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal;
- II. Determinar y llevar a cabo los actos preventivos y correctivos para evitar que personas físicas o morales obtengan provecho de los bienes pertenecientes al Distrito Federal, sin que se satisfagan los requisitos establecidos en esta u otras leyes;
- III. Emitir y difundir las bases de simplificación administrativa en todo lo relacionado con la enajenación de bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal, sin perjuicio de lo que al efecto contemplen otras disposiciones aplicables, a efecto de que las Dependencias y Entidades que intervengan en estas acciones, tramiten y formalicen estas operaciones en forma expedita;

- IV. Establecer trámites expeditos que conforme a lo señalado por esta Ley, deban llevar a cabo los particulares cuando realicen cualquier operación relacionada con bienes propiedad del patrimonio del Distrito Federal;
- V. Otorgar, asignar y en su caso, revocar los permisos a que se refiere esta Ley para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Distrito Federal;
- VI. Dictar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta Ley, intervengan en representación del Distrito Federal, en las operaciones de compra venta, donación, afectación, permuta, y cualesquiera otras operaciones inmobiliarias por las que el Distrito Federal adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección o vigilancia de los referidos inmuebles del Distrito Federal, y en su caso celebrar los contratos relativos al uso, aprovechamiento y explotación en los términos previstos en esta Ley;
- VII. Autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen las Entidades, sobre bienes del dominio público, cuando se trate de enajenaciones, previa declaratoria de desincorporación dictada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. Participar, en su caso, en la elaboración de proyectos de acuerdos o convenios de coordinación o concertación, con otras Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos de los Estados, Municipios y con las personas físicas o morales, para

conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria estén a su cargo.

Como podemos observar, en la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, recae las principales facultades y atribuciones relacionadas con la administración inmobiliaria del patrimonio de dicha Entidad, interesando en el desarrollo de nuestro trabajo de investigación, las contempladas por la fracción V del artículo que precede, ya que en con dicha facultad, con la que podremos determinar al sujeto activo del acto administrativo al momento de otorgar de un Permiso Administrativo Temporal Revocable.

Otro aspecto relevante dentro del análisis del presente tema y con lo cual lo daremos por concluido, es la atribución que el artículo 74 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público le otorga al Oficial Mayor, en cuanto a autorizar a las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados a realizar alguno de los actos jurídicos que se establecen en el Título Quinto de ese mismo ordenamiento legal, denominado "Del Uso, Aprovechamiento y Explotación del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal", resaltando que en todo caso, tendrán la obligación de reportarle en un plazo que no excederá de 30 días naturales a partir de la fecha en que se hayan efectuado las operaciones correspondientes.

## **CAPITULO 4**

### **PERMISOS ADMINISTRATIVOS TEMPORALES REVOCABLES, COMO ACTO DE AUTORIDAD DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **4.1. Concepto de Permiso Administrativo Temporal Revocable.**

Del análisis realizado para la integración del presente trabajo de investigación, no encontramos una definición específica que nos permita definir de manera precisa al Permiso Administrativo Temporal Revocable, en tal sentido, en el desarrollo del presente tema, sugeriremos en función de cada uno de los elementos que componen a dicha figura jurídica, lo que de manera doctrinaria podemos entender por ésta, la cual sin duda alguna, podrá enriquecer al concepto parlamentario que establece la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

Previo a la integración de nuestra definición, haremos mención que de manera reiterada se confunde la figura jurídica del Permiso con las de la Licencia, Autorización y fundamentalmente con la Concesión, razón por la que resulta necesario que determinemos, lo que debemos entender por la primera de las figuras citadas y sus diferencias con las restantes; en este orden de ideas, atenderemos lo que el Dr. Acosta Romero, señala:

“Licencia es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.

Permiso, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también de hacer algo.

Autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta”<sup>39</sup>

Como podemos apreciar, entre estos tres conceptos únicamente cambia el grado de atribuciones que la autoridad otorga al gobernado, ya que como se distingue, en uno asigna facultades, en otro, la autoridad consiente y en el último se otorga el derecho hacer algo.

---

<sup>39</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 555.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que "Tampoco debemos confundir a la concesión con las licencias, permisos o autorizaciones, ya que si bien puede haber semejanzas entre éstas dos instituciones en cuanto constituyen actos que amplían la esfera jurídica de los gobernados a quienes se les otorgan, lo cierto es que también existen diferencias en cuanto a que los segundos se reducen al ejercicio de un derecho preexistente del propio gobernado, y en cambio, a través de la concesión se establece, en beneficio del concesionario, un derecho que antes no tenía, y que precisamente se traduce en el derecho que le transmite la Administración para explotar un bien del dominio público o un servicio público."<sup>40</sup>

Conviene para los efectos de una mejor integración de la definición que se pretende proponer en el presente trabajo de investigación de la figura jurídica del Permiso Administrativo Temporal Revocable, que establezcamos lo que la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público determina respecto a la concesión, por lo que atenderemos el contenido de su artículo 76 al tenor literal.

Artículo 76. Se entiende por concesión, para los efectos de esta Ley, el acto administrativo en virtud del cual la Administración confiere a una persona física o moral el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público del Distrito Federal, o, en su caso, la prestación de un servicio público, con sujeción a las disposiciones de esta u otras leyes, así como conforme a la declaratoria de necesidad y al título de concesión respectivo...

Ahora si, con los elementos cognoscitivos que hemos venido adquiriendo a través del desarrollo del presente trabajo de investigación, estamos en condiciones de integrar una definición de lo que debemos entender por Permiso Administrativo Temporal Revocable, en tal sentido, diremos que es el acto de autoridad a través del cual la administración pública conciente que un gobernado use de manera temporal un bien inmueble del Distrito Federal, ya sea de dominio público o

---

<sup>40</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. Pág. 376.

privado, uso que puede estar sujeto al pago de una contraprestación o no, hecho que no interfiere con la facultad de la autoridad de revocar dicho permiso.

El Permiso Administrativo Temporal Revocable es un acto jurídico de naturaleza administrativa, lo que en sí lo convierte por el sujeto que lo emite en un acto de autoridad, el cual desde el momento mismo de su concepción, determina que las consecuencias jurídicas del mismo no serán permanentes para el gobernado, ya que serán eficaces y válidas, sólo durante un periodo de tiempo, que si bien es cierto, conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público será determinado, no lo es menos que en cualquier momento, la autoridad administrativa con estricto apego a la legislación de la materia y cumpliendo de manera irrestricta con los procedimientos y las garantías del permisionario, puede extinguir el acto a través de la revocación, lo que nos coloca en la posibilidad de entender el último de sus elementos, ya que como podemos concluir, la autoridad facultada podrá en todo momento de la vigencia del acto administrativo cesar su ejecutoriedad y con esto, el mismo dejaría de ser ejecutivo.

Finalmente, terminaremos el tema dedicado al concepto del Permiso Administrativo Temporal Revocable, transcribiendo la hipótesis normativa que contiene el artículo 105 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, con el propósito de que de su simple lectura, podamos correlacionar sus elementos, con lo que en párrafos anteriores propusimos como definición.

Artículo 105. Permiso Administrativo Temporal Revocable es el acto administrativo en virtud del cual la Administración otorga a una persona física o moral el uso de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, ya sea del dominio público o privado.

Los Permisos Administrativos Temporales Revocables podrán ser:

- I. A título gratuito, cuando no se exija al particular una contraprestación pecuniaria o en especie a cambio del uso y goce temporal del inmueble permissionado; y
- II. A título oneroso, cuando se exija una contraprestación pecuniaria o en especie a cambio del uso y goce del inmueble permissionado, la que en todo caso deberá de estar fijada previamente por la Oficialía y Finanzas.

#### **4.2. Otorgamiento del Permiso Administrativo Temporal Revocable, como acto de autoridad de los Organismos Públicos Descentralizados.**

En el capítulo que dedicamos al Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, determinamos que con fundamento en los artículos 144 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 8º de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal otorgar los actos administrativos denominados Permisos Administrativos Temporales Revocables, no obstante lo anterior, atendiendo al propio artículo 5º al que antes nos hemos referido, podrá delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos, asimismo, el numeral 15 de la propia Ley Orgánica prevé que el titular de la administración pública se auxilie en el ejercicio de sus atribuciones en distintas Dependencias, entre las que destaca la Oficialía Mayor como parte de la Administración Pública Centralizada, en este orden de ideas, importa que recordemos las facultades del Oficial Mayor y determinemos su competencia para emitir el tipo de acto jurídico que estamos estudiando.

Considerando que la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene por objeto establecer la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales,



desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno, corresponde por consecuencia con fundamento en el artículo 33 fracciones XX y XXII al Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, conocer de los aspectos inmobiliarios de la entidad federativa.

Ahora bien, atendiendo a la jerarquía de la ley, debemos considerar al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como el ordenamiento rector de la Administración Pública, en consecuencia, su artículo 2º establece al tenor literal lo siguiente:

“Artículo 2º. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la Ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

Por su parte, el artículo 137 señala de manera textual lo siguiente:

“Artículo 137. El patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado.

La Ley regulará el régimen patrimonial del Distrito Federal, sus disposiciones serán de orden e interés públicos y de observancia obligatoria.”

Como nos podemos dar cuenta, los ordenamientos legales antes referidos hacen referencia a un ordenamiento legal que regulará la actividad inmobiliaria del

Distrito Federal, mismo que anteriormente hemos definido como Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, ordenamiento legal que en su artículo 9º otorga facultades y atribuciones al Oficial Mayor para otorgar, asignar y, en su caso, revocar los permisos a que se refiere esta Ley para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Distrito Federal. Podemos considerar que el aspecto más importante para efectos de integración de nuestra investigación, lo constituye la hipótesis normativa contenida en el artículo 74 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la cual confirma que la Oficialía Mayor llevará a cabo el control y administración de los inmuebles del Distrito Federal; aunque para los efectos deseados, es de mayor relevancia, la facultad que otorga a la propia Oficialía de autorizar a las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados a realizar alguno de los actos jurídicos que se establecen en el título quinto de la propia Ley, denominado Del Uso, Aprovechamiento y Explotación del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

En este orden de ideas, podemos considerar conforme lo que hemos establecido durante el estudio del sujeto como uno de los elementos del acto administrativo, que el artículo 74 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público tiene su razón de ser, en función de que, dentro del ámbito jurídico no podemos considerar que un ente de la administración pública centralizada como lo es la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal delegue facultades a un Organismo Público Descentralizado de la propia administración, ya que si bien es cierto las Entidades forman parte del Poder Ejecutivo, también lo es, que como establecimos en el estudio realizado de estos entes de Derecho, los mismos no tienen una dependencia directa de la administración central, lo que contravendría con el criterio que al respecto ha establecido el Poder Judicial Federal en la Tesis Aislada que en su momento citamos.

Consecuentemente, estamos en posibilidad de manifestar que si la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal pretendiera exteriorizar su voluntad de autorizar

al titular de un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal a realizar el otorgamiento de Permisos Administrativos Temporales Revocables considerados en el artículo 105 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, deberá cumplir de manera insoslayable con las formalidades que para tal efecto determinan los artículos 6º y 7º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, fundamentando su actuación en lo previsto por los artículos 1º, 2º, 87 y 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 2º, 5º, 7º, 33 fracciones XX y XXII, 40, 48, 54 y 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 9º fracciones V y VII, 13, 14, 15, 17, 22, 74 y 105 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como los artículos 1º, 2º, 5º fracción I, 6º, 27 Fracción II, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Importa para una mejor comprensión del tema en estudio, destacar que al momento de que el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal otorga a un Organismo Público Descentralizado la autorización a que se refiere el artículo 74 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la Entidad con fundamento en lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal adopta la investidura de autoridad, al actualizarse la hipótesis de que sus actos afectarán la esfera jurídica de un particular, así como el comentario realizado por el Dr. Miguel Acosta Romero, en el sentido de que uno de los problemas del sujeto activo del acto administrativo se presenta tratándose de organismos públicos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso en la legislación que los regula, en algunos casos son considerados como autoridad.

Una vez que un Organismo Público Descentralizado cuente con la autorización a la que nos hemos referido en el párrafo anterior, el mismo al momento de recibir una solicitud por parte de algún particular, ya sea persona física o moral, deberá acusar su recibo y hacer del conocimiento del gobernado que la valoración y

resolución de su solicitud se sustanciará conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, requerirá la documentación e información que considere necesaria y señalará a cual de los supuestos del artículo 89 del ordenamiento legal antes mencionado se sujetará su solicitud.

La resolución administrativa que el Organismo Público Descentralizado está en condiciones de emitir al concluir el estudio y valoración de la solicitud presentada por el gobernado, únicamente deberá determinar la debida integración y valoración de la información proporcionada por la persona física o moral, así como el resultado de los estudios realizados por los especialistas en relación a las cuestiones que por su naturaleza deban conocer peritos en alguna especialidad, indicando que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 fracción I, de la ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público se someterá al Comité de Patrimonio Inmobiliario su expediente a fin de que sea este quien acuerde la procedencia o no de su solicitud.

Cuando el acuerdo que el Comité del Patrimonio Inmobiliario adopte respecto a la solicitud presentada por el gobernado ante un Organismo Público Descentralizado sea en sentido positivo a los intereses del solicitante, deberá de manera expresa establecer que la autoridad que otorgará el instrumento legal en estudio, será el propio Organismo al que le presentó su solicitud.

Es conveniente que comentemos, que dada la naturaleza jurídica del Permiso Administrativo Temporal Revocable, en el supuesto de que un Organismo Público Descentralizado carezca de la autorización a la cual nos hemos venido refiriendo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 3º, 4º, 6º Fracción I, 47 y 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la Entidad tiene la obligación de rechazarla de plano e indicar al interesado la autoridad ante la cual la deberá de presentar, con lo cual se cumple con las garantías que todo gobernado tiene y que se consagran en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.3. Contraprestación por el uso y goce del bien permisionado.**

Considerando la hipótesis de nuestro trabajo de investigación y como la hemos podido confirmar de manera puntual y clara, los Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, cuentan previa la autorización del Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, con la facultad de otorgar Permisos Administrativos Temporales Revocables, los cuales bajo lo establecido en las fracciones I y II del artículo 105 de la Ley de la Materia, pueden ser a título gratuito u oneroso respectivamente.

Para efectos de nuestra investigación, estudiaremos el marco regulatorio de la fracción II del artículo referido en el párrafo anterior, para tal efecto nuevamente analizaremos el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su artículo 33 fracción XXI que corresponde a la Oficialía Mayor dirigir y coordinar el sistema de valuación de bienes del Gobierno del Distrito Federal, actividad que en apego con el contenido del artículo 100 fracción XXV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal realizará a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, ya que dicha Dirección General con fundamento por lo dispuesto en el numeral 3 de la Fracción XIII del artículo 7º del mismo ordenamiento legal depende de ella.

Una vez determinada la competencia de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario para llevar a cabo los trabajos valuatorios, podremos entender con mayor claridad el contenido del artículo 40 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, el que establece que en las distintas operaciones inmobiliarias en las que el Distrito Federal o alguna de sus Entidades sea parte, corresponderá a la

Oficialía Mayor, determinar el monto del pago que el Distrito Federal deberá recibir como contraprestación por el otorgamiento de un Permiso Administrativo Temporal Revocable, salvo que esté prevista en el Código Financiero del Distrito Federal.

En este sentido, previo a que un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal otorgue un Permiso Administrativo Temporal Revocable a título oneroso, deberá solicitar en apego al marco regulatorio al que nos hemos referido la emisión del dictamen valuatorio que determinará el precio mínimo que el particular deberá de pagar por el uso del bien inmueble del dominio público a él asignado.

Considerando que como lo establecimos en el estudio realizado de los Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, los mismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, los recursos que se generen por el otorgamiento de Permisos Administrativos Temporales Revocables a título oneroso, deben ser destinados a incrementar los recursos con los ellos cuentan; en el mismo sentido, en caso de que el permisionario incumpliera con el pago oportuno de la contraprestación establecida en el instrumento legal, las Entidades deberán sujetarse al contenido del artículo 5º de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y aplicar supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, lo que pondría a las Entidades en posibilidad de demandar el pago de los adeudos a través de un juicio de controversia de arrendamiento inmobiliario.

#### **4.4. Causas de extinción.**

Como lo estudiamos en el capítulo II del presente trabajo de investigación, todos los actos administrativos son susceptibles de extinguirse por diversas causas, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento

Administrativo, no obstante lo anterior, es el artículo 109 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público el que determina de manera puntual y concreta, cuales serán las causas por las que un Permiso Administrativo Temporal Revocable podrá extinguirse, en tal sentido, transcribiremos al tenor literal su contenido.

“Artículo 109. Los permisos administrativos temporales revocables se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:

- I. Vencimiento del término por el que se haya otorgado;
- II. Renuncia del permisionario;
- III. Desaparición de su finalidad o del bien objeto del permiso;
- IV. Nulidad;
- V. Revocación;
- VI. Las que se especifique en el propio permiso; y
- VII. Cualquiera otra que a juicio de la autoridad competente del Distrito Federal haga imposible o inconveniente su continuación

En general, podemos establecer que las causas por las cuales se puede extinguir una Permiso Administrativo Temporal Revocable se encuentran consideradas dentro de los principios generales de extinción de cualquier acto administrativo, destacando, que el Distrito Federal tendrá la posibilidad de extinguirlo por cualquier motivo que a su consideración haga imposible o inconveniente su continuación.

Otro aspecto fundamental que debemos analizar dentro del tema de la extinción, es la competencia de la autoridad que puede declararla, en este sentido, en el capítulo III del presente trabajo de investigación, efectuamos un análisis de las autoridades facultadas para incidir sobre el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, en el cual determinamos que conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, son competentes el Jefe de Gobierno y el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, la extinción es una de las figuras jurídicas contempladas en el Título Quinto de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en ese sentido, al ser la extinción una de las consecuencias del otorgamiento del Permiso Administrativo Temporal Revocable, los Organismos Públicos Descentralizados que se encuentren autorizados por la Oficialía Mayor en términos del artículo 74 de la Ley antes citada, tendrán de manera implícita la facultad de declararla, lo que permitirá que exista congruencia entre la autoridad que emitió el acto administrativo y la que lo extingue.

#### **4.5. Causas de revocación.**

La revocación como lo estudiamos en el Capítulo II del presente trabajo de investigación, es uno de los medios por los cuales se puede extinguir el acto administrativo, contemplado así en forma general en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo; misma que deberá ser motivada por cuestiones supervenientes o de interés público.

Por su parte, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, determina en su artículo 110, las causas por las cuales puede ser revocado el Permiso en estudio, en tal sentido y dada la importancia que tiene para efectos de una integración adecuada en nuestra investigación, a continuación las transcribiremos de manera textual:



Artículo 110. Los permisos administrativos temporales sobre bienes del dominio público o privado del Distrito Federal podrán ser revocados en los casos siguientes:

- I. Por el incumplimiento por parte del permisionario de cualquiera de las obligaciones fijadas en las bases que se establezcan en el mismo;
- II. Por utilizar el inmueble permisionado para la comisión de un delito, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan las disposiciones penales aplicables;
- III. Realizar obras, trabajos o instalaciones no autorizados;
- IV. Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento y explotación del bien objeto del permiso; y
- V. Por las demás causas que señalen otras Leyes y disposiciones aplicables.

En cuanto a las autoridades competentes para llevar a cabo la revocación, sería redundante señalarlas, ya que al momento de realizar el estudio del tema anterior, nos queda claro que si la revocación es una de las formas de extinción del acto administrativo denominado Permiso Administrativo Temporal Revocable, es obvio que las autoridades facultadas para tal fin, son las mismas que extinguirían el acto.

#### **4.6. Recuperación administrativa y judicial.**

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público en sus artículos 112 establece la facultad de que el Distrito Federal retenga administrativamente de

manera provisional o definitiva los bienes permisionados, mediante el procedimiento administrativo que en el mismo ordenamiento legal determina; no obstante lo anterior, la Administración Pública del Distrito Federal podrá optar por seguir un procedimiento judicial ante los Tribunales del Fuero Común en materia Civil, conforme lo establecido por las disposiciones aplicables del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

No obstante la ambigüedad de la Ley del régimen Patrimonial y del Servicio Público, en cuanto a establecer quien es la autoridad facultada para llevar a cabo la recuperación administrativa del los bienes del dominio público permisionados, ya que en su artículo 9º, no determina que sea atribución de la Oficialía Mayor; mediante el estudio realizado a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, podemos determinar que con fundamento en su numeral 33 fracción XX, deberá se dicha Dependencia quien lleve a cabo dicho procedimiento.

Es importante destacar, que una vez que los Organismos Públicos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal emitan la resolución administrativa que declare extinto el Permiso Administrativo Temporal Revocable, misma que deberá sujetarse a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, deberán solicitar a la Oficialía Mayor su intervención con el objeto de ejecutar la resolución y recuperar los bienes de dominio público que le fueron asignados para el cumplimiento de su objeto o fin.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Como pudimos analizar en el desarrollo del presente trabajo de investigación, el Derecho Administrativo es la rama de la Ciencia del Derecho encargada de regular al Estado como ente soberano, tanto en su funcionamiento interno, como en la forma en que sus diversas estructuras orgánicas exteriorizan su voluntad hacia los gobernados, perseverando de esta forma un funcionamiento ordenado y apegado a la legalidad en todo momento.

**SEGUNDA.-** En el mismo orden de ideas, estuvimos en condiciones de puntualizar que el Estado Mexicano ha adoptado como forma de estructura la división de poderes, lo que nos permitió analizar a mayor detalle al Poder Ejecutivo a nivel local, en particular el del Distrito Federal, determinando que el mismo se divide en administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada.

**TERCERA.-** Posteriormente, analizamos que dentro de la descentralización administrativa se encuentran agrupados entre otros, los organismos públicos descentralizados, entes que por su naturaleza cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

**CUARTA.-** Llevamos a cabo el estudio correspondiente al acto administrativo como la manera de expresión de la administración pública del Distrito Federal, resaltando la forma y formalidades que el mismo debe cumplir, con el propósito de que cuente con las características de la ejecutividad y ejecutoriedad, sin las cuales el mismo dejaría de ser eficaz y válido; en el mismo sentido, analizamos los elementos que lo componen y las formas en que el mismo puede extinguirse.

- QUINTA.-** Dentro de la investigación realizada del acto administrativo, atendimos un aspecto fundamental para los fines de nuestro trabajo de tesis, como lo es la delegación de facultades, determinando con apoyo del criterio proporcionado por el Poder Judicial Federal en tesis aislada, que para que la misma se dé, la autoridad delegante deberá tener un grado superior de jerarquía con su subordinado y deberán pertenecer a la administración centralizada.
- SEXTA.-** Analizamos el marco jurídico que regula el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, determinando que el mismo se encuentra integrado por bienes de dominio público y privado, así como establecimos quienes son las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal facultadas para incidir sobre su uso, aprovechamiento, explotación, enajenación y destino, aseverando que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es la autoridad a la que la Ley de manera directa le confiere todas las atribuciones, no obstante lo anterior, es la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, así como la del Régimen Patrimonial y del Servicio Público la que otorgan de manera puntual la facultad a la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal para otorgar en particular, permisos administrativos temporales revocables.
- SÉPTIMA.-** Sugerimos una definición de la figura jurídica en estudio y establecimos la diferencia entre permiso, autorización y licencia, pero aún más, determinamos la similitud y el riesgo de confundir al permiso administrativo temporal revocable con la concesión, sin embargo, pudimos diferenciar a estas dos últimas en función de que mediante la concesión se otorga además del uso, que contempla el permiso administrativo temporal revocable como consentimiento de

la autoridad hacia el gobernado de utilizar para sí un bien inmueble, el aprovechamiento y la explotación del bien inmueble

**OCTAVA.-** Integramos la fundamentación a través de la cual, la Oficialía Mayor del Distrito Federal puede otorgar la autorización a los organismos públicos descentralizados a otorgar permisos administrativos temporales revocables y el procedimiento que una vez autorizados, los mismos deberán de seguir para su otorgamiento, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, estableciendo que con fundamento en el artículo 1º del ordenamiento legal en cita, las Entidades adoptan la investidura de autoridad, al afectar la esfera jurídica de los particulares.

**NOVENA.-** Analizamos el sistema de valuación a que se deben de sujetar los permisos administrativos temporales revocables que se otorguen a título oneroso, determinando que es la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, quien deberá determinar los precios mínimos que los particulares dieran de pagar por el uso de los bienes del dominio público del Distrito Federal que se le permisionen.

**DÉCIMA.-** Dentro de nuestro trabajo de investigación, realizamos el estudio correspondiente a la forma en que se puede extinguir un permiso administrativo temporal revocable, determinando que los organismos públicos descentralizados de la administración pública del Distrito Federal están facultados para emitir la resolución administrativa que así lo declare.

## **DÉCIMA**

**PRIMERA.-** En cuanto a la revocación de los Permisos Administrativos Temporales Revocables, concluimos que al ser esta una de las formas de extinción del acto administrativo, la misma se ve implícita en la extinción con las consecuencias inherentes a dicha figura jurídica.

## **DÉCIMA**

**SEGUNDA.-** En cuanto a la recuperación administrativa y judicial, establecimos que derivado de la ambigüedad de la Ley del régimen Patrimonial y del Servicio Público, con fundamento en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, deberá ser dicha Dependencia quien a petición de la Entidad y posterior a que ésta última emita la resolución administrativa mediante la cual extingue el acto administrativo en estudio, lleve a cabo la recuperación de los bienes del dominio público del Distrito Federal permisionados.

## **PROPUESTAS**

**PRIMERA.-** Los organismos públicos descentralizados de la administración pública del Distrito Federal, previo otorgamiento de la autorización por parte de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, cuentan con todas las facultades y atribuciones de otorgar permisos administrativos temporales revocables, respecto a los bienes inmuebles que tenga asignados para el desarrollo de su objeto para el cual fueron creados. En el mismo sentido, se encuentran en posibilidad de incoar el procedimiento de extinción de los permisos que el propio organismo hubiera otorgado.

**SEGUNDA.-** Es necesario que tanto la administración pública centralizada del Gobierno del Distrito Federal, como la descentralizada cuenten con los ordenamientos legales o manual que establezcan el procedimiento mediante el cual se deberá regir el otorgamiento de permisos administrativos temporales revocables.



## BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO Miguel**, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 2004.
2. **ACOSTA ROMERO Miguel**, Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, D.F.2003.
3. **CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo**, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Cárdenas Editores, S.A. de C.V., México, D.F., 2003.
4. **CASTRO ESTRADA Alvaro**, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.2000.
5. **DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto**. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, D.F.2003.
6. **DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto Y LUCERO ESPINOSA Manuel**, Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 2004.
7. **FERRANDO Ismael Y R. MARTÍNEZ Patricia**, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Desalma. Buenos Aires. 1996.
8. **GARCÍA MAYNES Eduardo**, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. 2004.
9. **GUERRERO OROZCO Omar**, Introducción a la Administración Pública, Editorial Harla, S.A. México, D.F. 1985.
10. **MARÍA DIEZ Manuel**, El Acto Administrativo, Editorial Tipográfica Editora Argentina, S.A. de C.V., Buenos Aires. Segunda Edición. 1961.
11. **OLIVERA TORO Jorge**, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, México, D.F. 1997.
12. **PORRÚA PÉREZ Francisco**, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A. 2004.
13. **RAMÓN Parada**, Derecho Administrativo, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid. 1999
14. **SERRA ROJAS Andrés**, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. 2004.

15. **TENA RAMÍREZ Felipe**, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A. 2005.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Financiero del Distrito Federal.
3. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
5. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
6. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

## **OTRAS FUENTES.**

1. Semanario Judicial de la Federación.