



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y
AMBIENTAL**

**LA CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN
DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

JULIO CESAR TOLEDO HERNANDEZ

ASESOR:

MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

MÉXICO, ARAGÓN

OCTUBRE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA CONTRADICCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1	
LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y SUS FACULTADES	
1.1.- Concepto.	1
1.2.- La División de Poderes según el artículo 49 Constitucional.	3
1.2.1.- Análisis de la División de Poderes (función).	6
1.3.- La Administración Pública en México.	9
1.3.1.- Administración Pública Central.	11
1.3.2.- Administración Pública Paraestatal.	22
1.4.- Facultades de la Autoridad Administrativa.	26
1.4.1.- Concepto de Facultad.	28
1.5.- Género de Facultades.	29
1.5.1.- Facultades Regladas.	30
1.5.2.- Facultades Discrecionales.	31
CAPÍTULO 2	
EL ACTO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
2.1.- Acto Administrativo: Concepto.	34
2.2.- Elementos y requisitos del Acto Administrativo.	37
2.3.- Invalidez de los actos administrativos.	42
2.3.1.- Nulidad del acto.	44
2.3.2.- Anulabilidad del acto.	48
2.4.- El Procedimiento Administrativo: Concepto.	55
2.5.- Las Etapas del Procedimiento Administrativo.	56
2.6.- Las Garantías Individuales en el Procedimiento Administrativo.	73

CAPÍTULO 3

LA CONTRADICCIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1.- El artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	90
3.2.- Causas para la aplicación del artículo 61 de la LFPA.	93
3.2.1.- Situación de emergencia.	101
3.2.2.- Situación de urgencia.	104
3.3.- Condiciones para la aplicación del artículo 61 de la LFPA.	106
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFÍA	112
ABREVIATURAS	116

AGRADECIMIENTOS

Con todo mi amor para mi esposa, Friné y nuestra nueva alegría, por ser mi familia y mis ángeles guardianes en todo momento.

A mis padres: Reyes y Guille, por darme la vida y por haber dado su vida para hacer de mí, quien soy ahora.

A Margarita y Pilar, por la invaluable hermandad que nos ha unido en todos estos años.

A la familia Cortéz Toledo: Juan Carlos, Margarita, Andrea y Juan Carlos, por ser ejemplo a seguir en el amor, la unidad, la fortaleza y la valentía.

A mis compañeros de la Subdelegación Jurídica de PROFEPA ZMVM, por compartir sus conocimientos y opiniones.

A mi asesor, Mtro. Francisco Jesús Ferrer Vega,
por su apoyo, dedicación y paciencia para la
elaboración del presente trabajo.

A la M. en Der. Janette Yolanda Mendoza Gandara,
por su disposición y comprensión durante esta
investigación.

Al jurado revisor, por contribuir con sus observaciones
para la mejora de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, vista como un gran aparato que sirve para regular la actividad del Estado, tiene la responsabilidad de dirigir sus proyectos a los gobernados de tal forma que su actuación no perjudique aquellos derechos reconocidos tanto en nuestra Ley Fundamental, como en diversas leyes secundarias.

Con el paso del tiempo, la historia ha sido testigo de la evolución que se ha producido en la Administración Pública, así como de los órganos que la integran y que igualmente han sufrido modificaciones, en atención a las necesidades de la misma sociedad.

Si bien los órganos gubernamentales gozan de ciertas facultades para poder ejercer sus funciones en aras del bien común, lo cierto es que todos y cada uno de sus actos deben sustentarse en un marco normativo que se enfoque al fin por el cual sus atribuciones resultan aplicables, por lo que la metodología que debe emplear la autoridad para hacer efectivo su actuar debe ser legal, materialmente posible y eficaz.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994, es el ordenamiento legal que regula la relación entre la Administración Pública y los gobernados. Su contenido vino a aportar en la materia administrativa los elementos y requisitos que debe tener todo acto de autoridad, a efecto de que su actuación no se base en caprichos o arbitrariedades que vulneren la esfera jurídica de los particulares. Así mismo, en dicha ley también se plasman las formalidades que deben contener aquellos actos que los particulares promuevan ante los órganos gubernamentales y que de acuerdo a su competencia, deban ser atendidos.

En la práctica del Derecho Administrativo, cuando se produce un acto de autoridad, no siempre se cumple con todos y cada uno de los requisitos que éste

debe contener, lo que trae como consecuencia que ese acto carezca de legalidad y de eficacia según su propósito. Parte de esa omisión deriva del precepto jurídico que se pretende aplicar y el cual puede afectar la esencia del acto, ya sea porque la literalidad del artículo es oscura o de su contenido no se desprenden más elementos en los que se encuadre la hipótesis del caso concreto.

Toda vez que la LFPA, señala las disposiciones que han de conformar la formalidad de un acto de autoridad, en base a la decisión de un órgano estatal competente, conforme a todas y cada una de sus etapas, de dicha ley surge el artículo 61 que refiere de manera excepcional, los casos en que la autoridad competente podrá emitir un acto sin sujetarse a los requisitos y formalidades que la ley en comento establece, intentando respetar en todo caso las garantías individuales previstas en nuestra Carta Magna; los casos a que se refiere dicho numeral son la situación de emergencia y de urgencia.

Aunque el ordinal motivo de esta tesis, enuncia cuáles son esos casos en que la autoridad podrá emitir el acto sin sujeción a los requisitos y formalidades citadas en la LFPA, existe cierta problemática en su literalidad, pues la emisión del acto pretende respetar las garantías individuales, siendo que para ello el procedimiento administrativo debe estar completo en cada una de sus etapas. La confusión toma consistencia respecto a la situación de emergencia o de urgencia, ya que del contenido del artículo antes mencionado, no se indica de manera específica en qué consiste una situación de emergencia o de urgencia, lo que hace presumible que su aplicación haga evidente la extralimitación de facultades, incluso de las discrecionales.

Así, al ser notoria la contradicción respecto a la aplicación del artículo 61 de la LFPA, el objetivo de este trabajo es establecer alternativas que determinen la aplicación de dicho numeral, ya sea para que la autoridad tenga elementos para encuadrar la hipótesis normativa en un caso específico o para que el particular tenga la certeza suficiente de la razón o circunstancias que llevaron a la autoridad a actuar bajo dicho precepto, a condición de que no se vulneren de manera grave sus garantías constitucionalmente reconocidas

Aplicando la metodología inductiva, deductiva y exegética y apoyada por material bibliográfico, la presente tesis se desarrolla de la siguiente manera:

En el capítulo 1, titulado “La Autoridad Administrativa y sus Facultades”, se hará una semblanza de lo que es una Autoridad Administrativa, formulando un concepto e indicando la importancia que tiene dicha figura. Posteriormente, se analizará la División de Poderes de acuerdo a su función, conforme a lo que establece el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

En el mismo capítulo se estudiará lo que es la Administración Pública en México, su división y la particularidad que tiene cada una de ellas. En ese orden, se hará un razonamiento de las facultades de la Autoridad Administrativa, de la cual dependen el género y la forma en que la autoridad ha de actuar de acuerdo a sus funciones, a lo que la ley específica determine y hasta donde tiene alcance, sin perjuicio alguno hacia los particulares.

En el segundo capítulo, “El Acto y el Procedimiento Administrativo”, se expondrá lo que es el acto administrativo, su concepto, los elementos y requisitos que lo componen, así como la invalidez de los mismos. En ese sentido se formulará la diferencia entre la nulidad y la anulabilidad del acto, ya que la misma LFPA, hace mención a las características que definen las condiciones en que un acto se declara nulo o anulable, según sea el caso.

En el mismo capítulo, se ha de conceptualizar lo que es el procedimiento administrativo; así mismo se conocerán las etapas que componen el mismo y las garantías individuales que son primordiales en el procedimiento administrativo; cabe señalar que la importancia de este capítulo, reside en la forma teórica en que debe estar compuesto el procedimiento administrativo, ya que el estricto cumplimiento de todas y cada una de sus etapas, garantiza en gran medida la legalidad y validez de la que debe gozar todo acto de autoridad.

En el tercer capítulo, “La contradicción del artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, se plantea la problemática que evidencia al artículo 61 de la ley en comento, para lo cual se indica no sólo la contradicción que encierra

la literalidad del precepto en cuestión, si no que también se expondrán las causas para la aplicación del mismo, que se desprenden de su contenido.

Con base en las causas para la aplicación del artículo mencionado en el párrafo anterior, se pretende establecer lo que es una situación de emergencia y una situación de urgencia, ya que dicho precepto jurídico carece de elementos que indiquen lo que se entiende por cada una de ellas, lo cual permitirá que tanto la autoridad competente como los particulares, puedan conocer los motivos y razones por los cuales resulta aplicable el artículo 61 de la LFPA, según sea el caso.

Como tema final y tomando en cuenta lo que se indique como situación de emergencia o urgencia, se pretende exponer las condiciones para la aplicación del artículo 61 de la LFPA, ya que si una primicia del numeral multicitado es que en caso de aplicarse se respeten en todo caso las garantías individuales, es aquí donde se determinará a detalle la particularidad de su aplicación, sin causar un daño o perjuicio al gobernado y desde luego, una violación directa a sus garantías individuales.

Como puede observarse, la contradicción que guarda el artículo 61 de la LFPA hace evidente la falta de lógica jurídica con la que fue redactado, dejando fuera la formalidad que debe revestir todo acto de autoridad y generando una laguna trascendental en cuanto al procedimiento administrativo; sin embargo ante esa situación no podemos dejar de estimar dos cuestiones importantes; la primera, que el artículo puede ser aplicado por cualquier autoridad competente, en virtud de que se encuentra previsto en una ley vigente y la segunda, que hasta en tanto se estime alguna modificación a dicho numeral, es necesario formular alternativas respecto a su aplicación, de acuerdo a su literalidad y a efecto de hacerlo eficaz en la medida de sus posibilidades.

CAPÍTULO 1

LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y SUS FACULTADES

1.1.- Concepto.

Para conocer adecuadamente como se estructura la autoridad administrativa y sus facultades, es preciso conceptualizar lo que se entiende por autoridad, que en el sentido moderno del término, la autoridad se ha determinado de varias formas: como atributo de una persona, cargo u oficio que otorga un derecho a dar órdenes; como una relación entre los cargos de superior y subordinado; como una cualidad que hace que una orden se cumpla y como base de un comportamiento. Así, podemos entender que una autoridad se tendrá como referencia hacia una relación de subordinación, en donde existirá un superior que ordene el cumplimiento de un acto, con base en un principio claro y definido.

Desde el punto de vista jurídico, el Derecho Administrativo resulta ser una herramienta útil para comprender que esta disciplina se ha ido estructurando acorde a la transformación del Estado y las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados. Los hechos que se han suscitado a lo largo de la historia de la humanidad, han demostrado que tanto el Estado como los gobernados son elementos mutables a condición del cambio súbito o paulatino que se va produciendo en razón de sus intereses.

La relación que existe entre el Estado y los particulares, tiene una gran influencia en la organización administrativa a través de las normas que reglamentan la actividad entre ambos, puesto que su naturaleza jurídica se basa en las necesidades que surgen y evolucionan según la etapa de cada época, descubriendo nuevos aspectos que retroalimentan esa relación de subordinación de la cual son objeto tanto el Estado como los gobernados.

Entre ambos entes (gobernados y gobierno) existe una relación jurídica-administrativa, la cual se instituye como el vínculo entre dos o más sujetos de

derecho por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo puede exigir del otro (deudor) el cumplimiento de una obligación. Esta relación bilateral genera una obligación y un derecho de tal manera que la pretensión de uno, protegida por la ley, implica correlativamente el deber de otro sujeto de satisfacerla; es aquí donde el Derecho Administrativo juega un papel importante en relación a los sujetos que intervienen en la exigencia del cumplimiento de una obligación (gobernados y gobierno) pues no hay que olvidar que ésta se rige a través de normas que regulan la organización, estructura y actividades que el Estado, lleve a cabo con otros entes, ya sea públicos o privados.

Los maestros Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, definen al Derecho Administrativo como “la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que la generan”¹.

Valorando la cita anterior y estimando que el Derecho Administrativo regula la organización y la actividad de la Administración Pública, se puede plantear una idea primordial en la cual se establecen los principios por los que el Estado, visto como un ente encarnado en la Administración Pública, tiene obligaciones así como condiciones por las cuales tendrá una relación directa con los gobernados, dependiendo de la satisfacción de aquellas necesidades requeridas por éstos, de acuerdo al objetivo directo que es el bienestar social.

Tomando en cuenta lo anterior, se conceptualiza a la Autoridad Administrativa como aquél ente jurídico representado por el Estado, cuyas atribuciones se encuentran en estrecha relación con los gobernados, manteniendo una relación jurídica-administrativa recíproca en el cumplimiento de una obligación plasmada en una norma jurídica legal y vigente.

Al indicar la relación jurídica de la cual derivan situaciones de dar o de hacer o bien de no hacer, los derechos en consecuencia podrán ser positivos o negativos; consecuentemente, tales derechos serán positivos cuando la protección jurídica

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, séptima edición, Porrúa, México, 2005. p. 52.

plasmada en la norma, otorga la facultad al sujeto activo de exigir de un pasivo una conducta, traducida en un dar o en un hacer según las circunstancias. Por el contrario, dichos derechos serán negativos cuando dicha protección normativa faculte al titular del derecho a exigir de otro la abstención de una determinada conducta.

Tanto los sujetos activos como los pasivos, tienen una relación estrecha prevista en las normas que rigen el cumplimiento de una obligación y en caso de no atenderlo conforme a derecho, existen actos u omisiones que pueden derivar en la exigencia de abstención de una conducta específica.

1.2.- La División de Poderes según el artículo 49 Constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), considerada como una fuente formal y directa, señala en su artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación instituida según los principios de esta ley fundamental.

Nuestra Carta Magna es el elemento de mayor jerarquía ante el Derecho Administrativo, en donde el numeral antes invocado formula los elementos primordiales en la estructura y organización del pueblo mexicano, en el cual también se encuentra no sólo la base de nuestro sistema jurídico, si no que también se encuentra plasmada la forma en que el Estado, como un ordenador de actos que derivan de normas jurídicas y principios que instauran lineamientos imperativos, demanda su cumplimiento de acuerdo a sus facultades y atribuciones que cada poder le ha conferido.

En el devenir histórico de nuestro país, se tienen diversos antecedentes respecto a los documentos que normaron la actividad del Estado, que ha ejercido con el paso del tiempo y que sin duda han sido el origen de distintas corrientes y posiciones política, humanísticas, sociales, etc., lo que culminó con el establecimiento de una

Constitución Política que hasta nuestros días, ha sido efectiva en atención a las necesidades que la misma sociedad ha demandado.

Luego de la conquista de Tenochtitlán efectuada en 1521, la Constitución de Cádiz, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. Este ordenamiento mencionaba que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de promulgar sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

También un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los Sentimientos de la Nación, donde exponía entre otros puntos, que América era libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía y que la soberanía dimanaba esencialmente del pueblo. Morelos conjuntó esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y posteriormente, se expidió en octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer Congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres meses después pero, ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

En enero de 1824, un nuevo Congreso creó el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. La constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones figuran las siguientes: La soberanía reside esencialmente en la nación; se constituye una república representativa popular federal; división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la religión católica es la única oficialmente autorizada; libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura

previa; Congreso integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores; se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

Respecto a lo anterior, el autor Sergio Elías Gutiérrez Salazar, manifiesta que “en estas condiciones era previsible que el sistema federal fuera el villano de las circunstancias y lógico que contra él se levantaran las voces de quienes le atribuían ser el causante los males de la nación mexicana (...)”²; lo que para los conservadores representó un peligro inminente ante su forma de gobierno.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó el diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856. Un año después, fue aprobada y jurada la nueva constitución por el congreso constituyente y el presidente Ignacio Comonfort.

Luego de la defensa de la intervención francesa en nuestro país y de la fallida imposición del imperio de Maximiliano de Habsburgo, la Constitución de 1857 fue la consecuencia de distintas divergencias políticas entre conservadores y liberales, así como del reconocimiento de las Leyes de Reforma. El proyecto nacional formulado por Benito Juárez, se vio perfectamente reflejado en el documento constitucional antes referido.

Con la Revolución Mexicana a causa de las desigualdades sociales, política y económicas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años, se tuvo como consecuencia la promulgación de la Constitución de 1917, la cual además de regir hasta nuestros días, contiene preceptos jurídicos más precisos y definidos que dieron como resultado un texto con elementos democráticos íntegros que desde entonces, han determinado de manera clara y concisa las funciones en

² GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías *et al*, La Constitución Mexicana en el Siglo XX, Las líneas del mar, México, 1994, p. 53.

que el Estado interviene en la relación con los gobernados. Así mismo, la actividad del Estado se constituye por el conjunto de actos, funciones o tareas que, conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el Estado para definir sus fines.

Nuestra Carta Magna, en su párrafo primero del artículo 49, señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Con base en ello, la Administración Pública realiza sus actividades considerando el ejercicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuyas funciones van adquiriendo forma al fomentar, limitar y vigilar la actividad de los particulares o de los gobernados.

Dichas actividades se regulan a través de actos jurídicos regulados por un orden jurídico, constituido por un conjunto de situaciones que se rigen legalmente y que se suscitan en un momento y medio social determinado; de esta manera, se plantea la posibilidad de equilibrar la fuerza de cada uno de éstos órganos que se limitarán entre sí, ya que ningún poder del Estado debe ser superior a los otros, pues de lo contrario no se equilibrarían ni limitarían mutuamente.

1.2.1.- Análisis de la División de Poderes (función).

En la decadencia de la época del Absolutismo, el poder no podía residir únicamente en el Rey, pues la fuerza que recayó en esa figura generó un descontrol total en la forma de gobierno; situación que llevó a considerar el equilibrio en dos poderes más, que más tarde fueron el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial, equilibrarían la influencia del monarca con la finalidad de que dichos poderes, funcionaran como contrapesos uno del otro a efecto de evitar la predominación de alguno de ellos, logrando así conformar una verdadera figura de la democracia.

Diversos son los criterios en cuanto a la división de poderes que se cita en el artículo 49 de la CPEUM, ya que si bien el Supremo Poder de la Federación se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no debe entenderse en sentido estricto

que la palabra división sea la línea que delimite las acciones que ejecuta cada una de ellos, pues es importante resaltar que existen actos en donde pueden intervenir dos o más poderes según su importancia y/o trascendencia dentro de la Administración Pública.

Miguel Acosta Romero, argumenta que “la fórmula encontrada por los tratadistas es que no se trata de una división, de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado”³, lo que resulta razonable desde el punto de vista facultativo, ya que el Estado necesita el apoyo suficiente para cumplir debidamente con las demandas que la sociedad le requiere, en función de las posibilidades que sean reales y costeables para llevar a cabo los proyectos que estén destinados al bienestar social.

Existen elementos que definen la función en la que el Estado actúa de diferentes maneras y en diferentes campos; por tales circunstancias se le encuentra realizando diversos hechos o actos, los cuales ejecuta ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha determinado.

Gabino Fraga, manifiesta que la división de Poderes puede examinarse desde dos puntos de vista; “a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre los órganos”⁴. Tomando en cuenta la cita anterior, la separación de Poderes implica el alejamiento de los órganos estatales en tres grupos diversos e independientes unos de otros, conservando cada uno sus elementos, siendo los que le den la distinción entre ellos y conserven su carácter como Poderes.

Así mismo, debe denotarse la distribución de funciones que realizan cada uno de los Poderes, a efecto de que cada uno de ellos mantenga sus funciones de acuerdo a su ámbito específico; es decir, el Poder Legislativo la función legislativa, el Poder Ejecutivo la función administrativa y el Poder Judicial, la función Judicial.

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo Parte General, cuarta edición, Porrúa, México, 2003. p. 66.

⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésima edición, Porrúa. México, 2003, p. 28.

Si bien nuestra Ley Fundamental, menciona literalmente el ejercicio de los Poderes de la Unión, su división no debe estimarse de forma estricta o limitada, ya que en el sistema que rige a nuestro país es primordial la interacción de dichos Poderes siempre y cuando su organización cumpla con un fin común, para lo cual no sólo debe tomarse en cuenta la flexibilidad de interacción de funciones que logren el beneficio esperado, si no que es necesaria su clasificación desde dos puntos de vista, como son el material y el formal.

Valorando lo anterior, observamos que desde el punto de vista material las funciones se analizan en atención a la finalidad del acto sin indicar de forma específica qué órgano lo ha realizado, puesto que lo importante es tomar en cuenta el contenido de acto. En cambio desde el punto de vista formal, se considera más qué órgano fue quien efectuó el acto, sin estimar o valorar la naturaleza del acto.

Categorizando las funciones de los Poderes en cuanto a sus atribuciones específicas, tenemos que la función legislativa (Poder Legislativo) se enfoca a la reglamentación de las actividades de los particulares, empleando para ello diversas normas generales de derecho que resulten aplicables en tiempo y espacio determinado; la función administrativa (Poder Ejecutivo), dirigida a la actividades que ejecutan los órganos de la Administración Pública y; la función jurisdiccional (Poder Judicial), la cual se encauza a la procuración de justicia, derivado del conflicto de intereses que el Estado debe resolver en atención a la seguridad de la sociedad.

Analizando dichos puntos de vista y las funciones enunciadas en el párrafo anterior, se observa que ambos se encuentran implícitos en el desarrollo de un acto específico, ya que de esa manera se puede observar que la participación de dichos Poderes debe ser conjunta, coordinada y organizada, cuyo resultado se verá reflejado en la medida en que éstos lleven a cabo sus actividades. Así mismo, no hay que olvidar que si cada Poder es un especialista en la función que la Constitución le confiere, existen actos en donde dicho poderes actúan como entes multidisciplinarios, sin afectar la esfera material de cada uno de ellos.

Aunque teóricamente cada uno de los Poderes mantiene una función específica de acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, puede verse que en su ejercicio habitual se han suscitado intervenciones que resultan necesarias para el óptimo desarrollo de un fin planteado, pues de no ser así el Estado no podría lograr sus objetivos, encontrándose impedido en el cumplimiento de aquellas metas contempladas para el fin común de que se trate.

Toda vez que existe la idea de cierta preponderancia del Poder Ejecutivo respecto a la ejecución de sus funciones, es de señalarse que tal apreciación no deriva de la función de dichos Poderes, si no de la intervención de los funcionarios que detentan los cargos de cada Poder o según las funciones a realizar, ya que en todo momento se observan acciones interdisciplinarias que concretan su ámbito de acción; a criterio del sustentante, algunos ejemplos de ello son en el caso de Poder Legislativo, en donde se dan actos administrativos como es el nombramiento de personal de apoyo, designación de funcionarios o resoluciones respecto a solicitud del jefe de Estado para salir del territorio nacional y de actos jurisdiccionales como la instrucción de juicio político a altos funcionarios o la calificación de la elección del Presidente de la República.

Otro ejemplo es aquel que deriva del Poder Ejecutivo en cuanto a actos legislativos, respecto a la expedición de reglamentos y disposiciones similares de carácter general y sobre actos jurisdiccionales las tareas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de otros órganos gubernamentales. En cuanto al Poder Judicial sobre actos legislativos, la emisión de reglamentos de carácter interno o fijar jurisprudencia y en actos administrativos la designación de jueces de distrito, magistrados y demás nombramientos del personal de las distintas dependencias del poder judicial.

1.3.- La Administración Pública en México.

El ejercicio de los Poderes de la Unión, de acuerdo a cada una de las funciones que realicen de manera conjunta o separada, es la directriz que establece la manera en que el Estado (visto como un órgano controlador de la administración), va a

intervenir en la estructuración estatal, toda vez que necesita de auxiliares que estudien, comprendan y dirijan el método de aplicación que resulte eficaz y los principios en que se regulará la función administrativa.

Es por ello que al hablar de elementos que resultan necesarios para el debido funcionamiento de la Administración Pública, es posible hablar de la forma de organización administrativa que ésta requiere para lograr sus objetivos encaminados al cumplimiento pronto y expedito de sus actividades. La organización administrativa, vista desde diversos criterios por tratadistas especializados en Derecho Administrativo, mencionan que es la manera en que se van a ordenar y estructurar las unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo de una forma directa o indirecta, estimando su orden jerárquico y de acuerdo a la dependencia de que se trate, en donde la unión coordinada de acciones, dirección y ejecución de todas ellas, se encaminen a la consecución de los fines del Estado.

El espíritu de cooperación interna en la Administración Pública es fundamental en atención a las actividades a realizar, puesto que del mismo modo en que los Poderes de la Unión, ejecutan actos interdisciplinarios entre sí independientemente de la preponderancia del Poder Ejecutivo en todas éstas, el beneficio obtenido de esa unidad debe reflejarse en resultados integrales que no sólo beneficien a la sociedad, sino que también se vea reflejado en el desarrollo de las dependencias que intervengan en un proyecto preestablecido, en donde institucionalmente la retroalimentación técnica y jurídica se sujete a la visión y misión de cada una de ellas.

En nuestro país, la Administración Pública tiene antecedentes históricos que a su paso han logrado una evolución significativa dentro de la organización de ésta; actualmente, la evolución de las Secretarías de Estado ha sido cada vez más evidente, de lo cual se desprende la necesidad de crear nuevas dependencias que cumplan con lo que la sociedad requiere y que la misma Administración Pública demanda a efecto de cumplir con los objetivos planteados.

En términos generales, puede decirse que la participación Estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron, sin olvidar el estilo

del gobierno en turno, la vigencia de nuevas leyes organizativas, y con estas la creación, fusión, supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su nueva denominación y su transformación de departamentos en Secretarías.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual entró en vigor desde el día 1° de enero de 1977, se establece el despacho de los asuntos de cada dependencia, así como su organización, la facultad de que los secretarios de estado puedan delegar funciones a funcionarios subalternos, a excepción de aquellas actividades que deban ser ejercidas por los titulares de las Secretarías o que la Ley lo indique expresamente.

El ordenamiento antes citado ha introducido algunas innovaciones en la materia; quizás la más importante consiste en que por primera vez, una ley reglamentaria del artículo 90 de la CPEUM, regula conjuntamente la administración centralizada y paraestatal, cuyo numeral indica que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

Considerando que la estructuración de la Administración Pública se encuentra organizada bajo los esquemas de la Administración Pública Central y Administración Pública Paraestatal y toda vez que la forma de gobierno de la República Mexicana es de carácter federal, la Administración Pública se encuentra en las tres instancias de gobierno de nuestro país: Federación, Estados y Distrito Federal y Municipios, las cuales básicamente siguen los mismos lineamientos de organización de acuerdo a su ámbito de circunscripción territorial y a sus facultades materiales.

Para entender la organización y las funciones que desempeñan cada instancia, es necesario dividir las en razón de competencia y objeto de cada una de ellas, puesto que su conformación depende de las actividades que se desarrollen dentro de la Administración Pública.

1.3.1.- Administración Pública Central.

El funcionamiento efectivo de la Administración Pública depende inicialmente de la organización que exista entre las unidades de los distintos órganos que la

componen y de su jerarquización, pues de no ser así, la efectividad en el cumplimiento de sus objetivos sería nula, generando no sólo una falta de organización dentro de la Administración Pública, si no que también existiría una incertidumbre jurídica significativa para los gobernados. Por tal apreciación, es conveniente señalar la forma en que se divide dicha Administración.

El artículo 90 de la CPEUM, también prevé la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado, definiendo las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Tomando en cuenta el párrafo anterior, podemos observar que la Administración Pública tiene dos ramas que determinan la distribución de los negocios del orden administrativo, las cuales prevén la estructura mediante la cual se dividirá la ocupación y las relaciones existentes entre los organismos que resulten facultados para realizar las actividades que sean encomendadas.

La centralización como forma de organización administrativa, presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado alrededor de un centro de dirección y decisión de toda actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

El maestro Gabino Fraga, señala que "la centralización administrativa existe, cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública"⁵. De lo anterior, se puede mencionar que en la centralización se ubica una coordinación de órganos que la componen y considerando la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no intervenir en sus propias acciones ya que la coordinación debe ser organizada y específica, independientemente de que cada órgano de forma interna tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico.

⁵ FRAGA, Gabino, *op. cit.* p. 165.

Es importante comentar que la jerarquía juega un papel importante dentro de esta forma de organización administrativa, ya que la línea que une a los distintos órganos en diversos niveles (comúnmente en línea vertical y horizontal), permite que el funcionamiento sea mucho más productivo, de acuerdo a la distribución de su respectiva competencia y actividades.

Una de las características importantes que son fundamentales en la jerarquización del régimen centralizado es que para la debida atención de asuntos administrativos (incluso técnicos), es que éstos se logran a través de órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a sus inferiores, los cuales se fijan a partir del estudio y preparación de aquellos asuntos que requieren una competencia técnica especial.

Si bien es cierto la relación jerárquica no se encuentra regulada a través de un ordenamiento jurídico específico, lo cierto es que la misma puede estudiarse a través de diversas disposiciones jurídicas como son la Constitución, las Leyes orgánicas y especiales (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales), reglamentos internos y otras clase de documentos en los cuales se encuentra implícita dicha relación en función de actividades encomendadas por un superior jerárquico. Por ello, dada su estructura y organización, los órganos centralizados se conjuntan valorando entre ellas su circunscripción territorial y material que tiene como finalidad dar a conocer su condición entre superiores e inferiores.

Para entender los aspectos de la relación jerárquica, es conveniente hacer una clasificación de poderes a efecto de comprender la función que se lleva a cabo en la Administración Pública Central, consistiendo en lo siguiente:

a) Poder de nombramiento.- Este poder en particular tiene una gran importancia, ya que es el Jefe de Estado quien asigna los nombramientos de las personas que ocuparán los cargos dentro de las Secretarías de Estado, puesto que éstos serán sus colaboradores más cercanos, incluyendo aquellos del Poder Judicial.

Un ejemplo es aquel en donde establece el artículo 89 fracciones II, III, IV y V de la CPEUM, que las facultades y obligaciones del Presidente son: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes; nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado; nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda y; nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

Cabe señalar que el nombramiento que designe el Presidente debe atender a la capacidad, conocimientos prácticos y/o técnicos, así también como la lealtad y a la obediencia hacia éste. Es importante comentar que en los últimos años y en la actualidad los nombramientos no han sido debidamente designados, ya que si bien aquellos que se ostentan con un nombramiento en particular deben cumplir con los requisitos anteriormente enunciados, lo cierto es que no sucede de ese modo, dando como resultado un cumplimiento raquítico de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo al sexenio del que se trate sin cubrir las expectativas de los gobernados ni del propio Jefe de Estado.

b) Poder de mando.- En este caso, las instrucciones pueden ser individuales o generales según sea el caso, las cuales serán comúnmente ordenadas en dependencias gubernamentales, a través de circulares o instrucciones de orden interno conforme lo establezca la organización interna de cada órgano inferior y que desde luego, sea lícita.

c) Poder de vigilancia.- Este no tiene otro objetivo más claro que vigilar el cumplimiento de las actividades que realizan los órganos inferiores respecto a la rendición de cuentas, práctica de investigaciones o información sobre la tramitación, ejecución y terminación de ciertos asuntos. Su naturaleza va en razón de verificar el debido cumplimiento en que los inferiores, supeditados a las facultades de sus superiores, no cometan alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones, en el supuesto de suscitarse tal hecho.

d) Poder disciplinario.- Deriva del poder de vigilancia. Existen medios de carácter jurídico los cuales pueden ser objeto de ejecución aquellos que no acaten lo que se les ha encomendado, derivando en algún tipo de responsabilidad y que puede ir desde el carácter administrativo hasta el penal según sea el caso. En dichos términos, existen penas que pueden ser determinadas según sea la falta disciplinaria atendiendo a la gravedad de el acto u omisión cometido por el empleado el cual igualmente puede ir desde un apercibimiento, la multa o hasta la privación del empleo.

e) Poder de revisión.- Este poder, considerado como una oportunidad para valorar el acto emitido que tenga como consecuencia la determinación de una medida, sea la suspensión, anulación o modificación, se enfoca a la posibilidad de la aplicación discrecional y no meramente jurídica, lo cual da una nueva determinación respecto al acto que se le atribuye inicialmente como definitivo o resolutive.

f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.- La aplicación de este poder suele ser habitual en la actualidad, ya que en casos concretos se puede suscitar que sea un órgano el responsable y otro intervenga reclamando su intervención o bien, ningún órgano resulta ser competente para conocer el asunto del que se trate.

Para resolver conflictos de esta naturaleza, es necesario que la competencia esté prevista en un ordenamiento interno, dependiendo del órgano que intervenga, ya que de ese modo, se establecerá la circunscripción territorial en la que podrá ejercer sus facultades y además su aplicación en el ámbito material.

Todos los poderes anteriores tienen en común ser el indicativo por el cual la Administración Pública Centralizada ha de regirse de acuerdo a la jerarquización que sea determinada respecto a un órgano específico, del cual dependa cumplir y hacer cumplir las obligaciones que se establezcan como parte del desarrollo y de los logros formulados por cada uno de ellos.

Para conocer la estructura actualmente reconocida de cómo se conforma la Administración Pública Centralizada, es preciso mencionar lo que señala el artículo

1º de la LOAPF, el cual establece que se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Como puede observarse, el Presidente de la República como Jefe de Estado, es quien se ubica como el órgano superior dentro de la estructura administrativa, que para las funciones que constitucionalmente le son atribuidas resulta imposible que él solo conozca y despache todos los asuntos, por lo que es necesario que se auxilie de otras dependencias como son las Secretarías de Estado, las cuales en razón de competencia y actividad específica son quienes apoyarán técnica, jurídica y políticamente al Presidente. Cabe señalar que los Departamentos Administrativos como la Consejería Jurídica, desempeñan el mismo papel que las Secretarías de Estado.

Dado que el Presidente de la República es la persona en quien se deposita el Poder Ejecutivo de la Unión de acuerdo a lo que refiere el artículo 80 constitucional, no debe entenderse que en éste se va a concentrar el ejercicio del poder hablando de las funciones administrativas a ejecutar, pues las Secretarías de Estado van a fungir únicamente como auxiliares de Jefe de Estado, siendo que es ahí en donde se va a configurar el carácter unipersonal del mismo.

Atendiendo a la figura del Jefe de Estado y dentro del capítulo dedicado al Poder Ejecutivo, son básicamente cinco artículos de nuestra Carta Magna los que se refieren a la Administración Pública: como ya se mencionó anteriormente el artículo 89 que habla de las facultades y de las obligaciones que tiene el Presidente de la República y que algunas de ellas ya fueron referidas respecto al poder de nombramiento; el 90 que hace expresa la necesidad de que una ley del Congreso cree y distribuya competencia entre las Secretarías de Estado; el 91, que precisa los requisitos para ser Secretario de Estado (ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos y con edad mínima de 30 años); el 92, que exige que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República sean refrendados por el Secretario del ramo correspondiente, para que sean obedecidos; y el 93, que obliga a los Secretarios a informar anualmente al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivas dependencias, así como concurrir ante las

Cámaras, cuando cualquiera de éstas los solicite al discutirse la iniciativa de una ley o algún asunto relativo a su propia dependencia.

Las Secretarías de Estado son órganos administrativos cuya existencia se encuentra inscrita en el artículo 90 de la CPEUM; en relación a su función, éstas se encargarán de los asuntos que competan a la Administración Pública de acuerdo a lo que les sea delegado por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, los Secretarios de Estado serán no sólo los colaboradores del Presidente, sino que también serán los representantes de las Secretarías a las cuales fueron designados para el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada una de ellas; tales cuestiones se encuentran reguladas en los artículos 11 y 12 de la LOAPF, de lo cual el artículo 11 señala que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Por su parte el artículo 12 prevé que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por medio del Presidente de la República, aun cuando la ley les autoriza a representar a éste en los juicios de amparo.

A juicio del que sustenta, resulta oportuno comentar que al estimar las actividades a realizar cada Secretaría de Estado, las mismas serán delegadas de acuerdo a su jerarquización, ya que igualmente una Secretaría cuenta con una organización u organigrama, el cual será definido en atención a las funciones que se lleven a cabo; de ese modo el artículo 14 de la Ley Orgánica antes citada menciona que al frente de cada una de las Secretarías de Estado habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En un principio, la LOAPF diseñaba un modelo organizacional para las Secretarías de Estado, estableciendo la existencia de un secretario auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores y subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa. La misma estructura jerárquica existía en los Departamentos Administrativos, solo que en la actualidad funcionan a través de secretarios y no existen ya los Jefes y Subjefes de Departamento. El instrumento jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado es el reglamento interior expedido por el Presidente de la República.

Además del reglamento interior, cada secretario debe expedir un manual de organización, procedimientos y servicios al público, que contenga la información básica sobre la estructura, funciones y procedimientos que se llevan a cabo en su dependencia, así como los servicios de coordinación y comunicación internos.

La LOAPF, fue creada con los propósitos de una reforma administrativa que pretende básicamente, programar la actividad de la Administración Pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar óptimamente sus recursos; razón por la cual se establece de manera obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos.

Actualmente, el artículo 26 de la LOAPF habla de la competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; indica en su literalidad que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Seguridad Pública

- 6.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 7.- Secretaría de Desarrollo Social
- 8.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 9.- Secretaría de Energía
- 10.- Secretaría de Economía
- 11.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- 12.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 13.- Secretaría de la Función Pública
- 14.- Secretaría de Educación Pública
- 15.- Secretaría de Salud
- 16.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 17.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 18.- Secretaría de Turismo
- 19.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Con base en lo anterior, las funciones políticas y administrativas de cada Secretaría de Estado se encuentran reguladas en la LOAPF, citando en este acto sólo el articulado correspondiente: Secretaría de Gobernación (artículo 27); Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 28); Secretaría de la Defensa Nacional (artículo 29); Secretaría de Marina (artículo 30); Secretaría de Seguridad Pública (artículo 30 Bis); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31), Secretaría de Desarrollo Social (artículo 32); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (artículo 32 Bis); Secretaría de Energía (artículo 33); Secretaría de Economía (artículo 34); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (artículo 35); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 36); Secretaría de la Función Pública (artículo 37); Secretaría de Educación Pública (artículo 38); Secretaría de Salud (artículo 39); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 40); Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 41); Secretaría de Turismo (artículo 42); Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 43).

Estimando el funcionamiento político y administrativo de las Secretarías de Estado, de acuerdo a las actividades que realiza, existen materias que derivan de dichas dependencias, las cuales suelen ser específicas o especiales según su importancia; de ahí que existan otros órganos dentro de las Secretarías que se encarguen de conocer, manejar y desentrañar el contenido de esas materias a efecto de atender mediante elementos técnicos, humanos, jurídicos, etc., y toda clase de cuestiones relativas a la aplicación y desarrollo de las disciplinas a ejecutar.

Los órganos que se encuentran dentro de otros órganos son conocidos como órganos administrativos desconcentrados, cuya misión es la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los cuales se sujetan a la facultad de resolver en razón de materia y territorio.

Su existencia y funcionamiento se encuentra regulado principalmente en los reglamentos internos de cada una de las dependencias, dentro de los cuales en su mayoría se prevé un capítulo especial relativo a la desconcentración administrativa, en donde se establecen facultades, alcances materiales y territoriales que determinan su ámbito de aplicación en franco apoyo a la dependencia de la cual dependan.

Reforzando lo anterior, el artículo 17 de la LOAPF enuncia textualmente que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Las Secretarías de Estado, tienen como visión principal auxiliarse de otros órganos que puedan cumplir con los objetivos que éstas determinen, cuando el caso lo amerite y en la medida en que la intervención de esos órganos resulte efectiva para atender asuntos específicos, en lo que su especialidad resulte aplicable.

En nuestro país cada Secretaría de Estado, cuenta con distintos órganos desconcentrados, los cuales se ocupan de casos especiales en los que las

Secretarías no tienen el alcance suficiente para conocer de forma particular alguna clase de asunto, procedimiento u otra clase de diligencia en la que, considerando los ámbitos de competencia como son sus facultades materiales y territoriales, pueden delegar a los órganos que tengan la aptitud de realizar lo que se le encomiende.

En la actualidad, se prevé la existencia de Delegaciones o Administraciones foráneas, la cuales en su carácter de órganos desconcentrados, se encargarán de atender dentro de su ámbito lo que corresponda, estimando también el alcance que cada Secretaría de Estado, determine en atención a su reglamento interno.

Cabe señalar que si bien es cierto tanto las Secretarías de Estado, como los órganos desconcentrados, gozan de cierta independencia para realizar sus funciones respetando los factores de competencia antes citados, también es cierto que el Presidente puede convocar a todos ellos a efecto de evaluar la política del Gobierno Federal dependiendo de la materia de que se trate.

En esa tesitura el artículo 7 de la LOAPF, indica que el Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el secretariado técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

Por ello, resulta importante comentar que el representante del Ejecutivo Federal tiene una preponderancia significativa en cualquier acto que realice una Secretaría determinada, ya que debe tener conocimiento no sólo de la evaluación de la política del Gobierno Federal, sino que debe estar pendiente de los resultados generados de aquellas actuaciones que hayan sido ejecutadas de acuerdo a la determinación que se hubiese establecido dentro de un programa debidamente estudiado, planeado y estratégicamente organizado.

1.3.2.- Administración Pública Paraestatal.

Retomando nuevamente lo que expresa el artículo 90 de nuestra Carta Magna, referente a que la Administración Pública Federal deberá ser centralizada y paraestatal, el concepto de administración pública paraestatal nos da un concepto ideal de una administración similar a la existente, ya que como lo exponen Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, "el término *paraestatal* significa "al lado de", es decir, aunque se trate de una organización de la administración pública, no está integrada en la centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo 3º de la Ley Orgánica denomina entidades"⁶.

Dicha organización, tiene como origen la necesidad de una mejor distribución de actividades que la Administración Pública Centralizada no puede ejecutar, puesto que su esfera de acción tiene como inconveniente una función jerárquica directa en donde las Secretarías de Estado, junto con los órganos desconcentrados, no cuentan con independencia técnica, financiera ni administrativa para dar una consecución exitosa a sus metas; de ahí que si el fin común del Estado es contar con una Administración Pública íntegra que refleje su evolución y expansión, debe contar con el apoyo de entidades que la auxilien en beneficio del progreso nacional.

Sin embargo al hablar de una Administración Pública Paraestatal, resulta conveniente aclarar que si bien ésta goza de una libertad técnica, financiera y administrativa, resulta cierto también que se ubicará **al lado** o **junto** a la Administración Pública Centralizada, ya que en cierta medida es el Poder Ejecutivo quien intervendrá en su organización, estableciendo la relación de apoyo que le competa en atención a la Secretaría de Estado que le atribuya.

El artículo 48 de la LOAPF señala que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *et al, op. cit.* 145.

En el devenir histórico, hasta 1917 no se tenía prevista la existencia de una administración estatal distinta a la centralizada, ya que en ese momento no se concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica distinta a la que tenía establecida el Estado, que estimando a las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles o los fideicomisos que fueron consideradas posteriormente, pudiesen ser utilizados o requeridos en cumplimiento de los fines del Estado, pues las actividades de éste se encontraban limitadas en el aspecto económico sin estimar lo que a futuro podría generarse.

Con el paso del tiempo y a medida que se consolidaba la Administración Pública en nuestro país, el Estado decidió primeramente, intervenir en la economía, explotando recursos que le pertenecían exclusivamente y realizando actividades de fomento a la inversión privada; y enseguida, promover junto con ésta la industrialización del país.

En este caso, no fueron sólo los propósitos económicos los que generaron y ampliaron el sector paraestatal. La prestación de servicios públicos no lucrativos, la seguridad y asistencia social y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, motivaron la aparición de múltiples organismos, como la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de retiro, misma que, creada en 1925, fue el primer establecimiento público en México como antecedente del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social y otros más que modificaron la vía del progreso de nuestro país.

En una intención férrea por intervenir en la actividad económica de México, el Estado necesitaba regular dicha actividad; fue entonces en 1938 con la expropiación petrolera que se crea por Decreto Petróleos Mexicanos, concibiendo desde entonces la ideas de establecer empresas públicas que en lo sucesivo se originó una institución conocida como Corporación Pública, la cual fue el prolegómeno de un organismo descentralizado. El primer ordenamiento que reguló estas entidades fue la "Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976"⁷, la cual establecía en su contenido que los organismos descentralizados, las

⁷ Ibidem, p. 144.

empresas de participación estatal, las institucionales nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, todos denominados como entidades, integraban la Administración Pública Paraestatal.

Para 1986 y la cual se encuentra vigente, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), la cual como indica su artículo primero, es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Algunos elementos característicos que componen a esta forma de organización son:

- a) Se encuentran conformadas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- b) Las entidades tienen funciones específicas que son de interés público.
- c) Se crean a través de un medio o instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.
- d) Tienen patrimonio propio.
- e) Generalmente tienen personalidad jurídica distinta a la del Estado.
- f) Aunque no se encuentran sujetas a la jerarquización de la administración pública centralizada, se sujetan al control del Ejecutivo.

La LOAPF, en su artículo 1º párrafo III, establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las entidades que forman la administración pública paraestatal; éstas son:

1.- Organismos Descentralizados;

2.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

3.- Fideicomisos.

En el mismo sentido, el artículo 45 de la ley en comento, define a un organismo descentralizado como una institución creada por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopte; agrega además que esa institución debe reunir los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio social, 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 y seguridad social.

De conformidad con el artículo 46 de la LOAPF, las empresas de participación estatal mayoritaria, son las que satisfacen algunos de los siguientes requisitos:

1.- Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, o una o varias de las entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarias del 50% o más del capital social.

2.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

3.- Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

La figura del fideicomiso prevista en el artículo 47 de la LOAPF y prevista como entidad integrante de la Administración Pública paraestatal, inició siendo utilizada por el Gobierno Federal para coadyuvar en la consecución de los objetivos de dicho gobierno.

El fideicomiso “es una figura del Derecho Mercantil que nuestro sistema jurídico tomó del Derecho anglosajón”⁸, que consiste en la declaración de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero individual o colectivo, llamado fideicomisario, a través de una empresa llamada fiduciario.

Así, la creación de los fideicomisos podía obedecer a un mandato legal o a una decisión del Ejecutivo, de acuerdo con las políticas de administración, pero su integración, facultades y funcionamiento se regularían de acuerdo a las disposiciones que para todas las entidades se enuncian en la Ley de las Entidades Paraestatales.

Cabe resaltar que la relación existente entre el Ejecutivo Federal y las entidades antes mencionadas debe ser armónica y efectiva, ya que su congruencia global dentro de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se efectuarán en la forma y términos que estipule la legislación correspondiente, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación; lo anterior sin perjuicio de las atribuciones que le competen a las Coordinadoras de Sector, tal como lo establece el artículo 50 de la LOAPF.

1.4.- Facultades de la Autoridad Administrativa.

Como se ha visto, tanto nuestra Ley Fundamental como la LOAPF, determinan la forma en que el Poder Ejecutivo, a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, delegará funciones y/o acciones que deberán ser ejecutadas en estricto apego a las leyes, que tengan como finalidad el cumplimiento de las funciones administrativas, jurídicas y políticas derivado de la organización que se suscite entre las dependencias que participen en un acto específico, para lograr el bien común; sin embargo, no basta con otorgar un pleno poder de ejercicio al

⁸ Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *et al*, *op. cit.* p. 159.

Poder Ejecutivo, ya que todo acto debe tener una intención lícita y acorde a lo que establezca tanto la CPEUM, como aquella ley aplicable a un fin determinado.

Existen diversos criterios que señalan una caracterización de actos administrativos, concatenándolos con las facultades que una autoridad determinada lleve a cabo de acuerdo a sus elementos de materia, territorio y jerarquía. En lo que interesa y de acuerdo a lo que establece Gabino Fraga, existen cinco formas de caracterización de acuerdo a sus funciones como son: "a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el de radio de aplicación de los actos; y e) el de su contenido y efectos jurídicos"⁹.

Sobre la naturaleza misma de los actos, ésta se divide en dos tipos: actos materiales y actos jurídicos, siendo que los primeros no producen efectos de derecho, mientras que los segundos sí generan consecuencias jurídicas. Respecto a las voluntades que intervienen en su formación, se dividen igualmente en dos formas: aquellos actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

En cuanto a la voluntad única, se habla de aquellos actos simples que surgen previa emanación del mismo, sin embargo en cuanto a los actos en los que intervienen varias voluntades, existen otras dos categorías consistentes en actos colegiales, que emana de un órgano único de la administración constituida por varios miembros y; actos complejos o colectivos, que se forman por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración.

Siguiendo con dicha caracterización, tenemos en tercer lugar la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, la cual también se clasifica en dos categorías, siendo para este trabajo las dos más importantes y que se estudiarán más adelante: el acto obligatorio o reglado, y el acto discrecional.

Referente al punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, éstos se clasifican en actos internos y actos externos, los cuales dependen en el caso de la primera clasificación, que produzcan sus efectos dentro de la organización

⁹ FRAGA, Gabino, *op. cit.* p. 229.

administrativa y en el segundo caso, cuando los efectos del acto trasciendan fuera de ella.

Finalmente, tenemos la caracterización por razón de su contenido y efectos jurídicos, clasificados de la siguiente manera: actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica y actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Por lo anterior, tenemos que las actividades que realice una Autoridad Administrativa puede contener cualquiera de las características anteriores, de lo cual se desprende que todo acto de autoridad puede tener distintas consecuencias jurídicas, en función del objetivo que sea planteado.

1.4.1.- Concepto de Facultad.

La actividad de la Administración Pública está íntimamente ligada a elementos y conceptos en relación a la materia de Derecho Administrativo, pues tanto la ley como la doctrina intervienen en la designación de actividades del Estado.

Dichos elementos y conceptos, son conocidos igualmente como “atribuciones, funciones, actos, cometidos y poder jurídico”¹⁰; los cuales serán útiles para determinar las actividades que el Estado ha de llevar a cabo.

La atribución se concibe como la asignación de algo a alguien, en donde existe un poder que puede ser detentado por aquél que resulte ser responsable o competente hacer una cosa. En lo que interesa, las atribuciones del Estado están encaminadas a satisfacer el interés general por medio de acciones que dentro de un marco jurídico tiendan a regular y fomentar la actividad de los particulares; resultan eficaces cuando se ejecutan por medio de los servicios públicos que otorguen derechos y obligaciones para cubrir las necesidades colectivas y que repercuten directamente en la vida económica, cultural y asistencial del país.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.* p. 425.

Al hablar de funciones, tenemos que éstas se van a clasificar de acuerdo a la caracterización que vaya adoptando el acto administrativo, pues hasta en tanto haya sido emitido, se observarán los elementos que lo conforman y la naturaleza por la cual fue creado.

Por actos se entiende como el propósito o los propósitos de provocar un resultado que jurídicamente hablando, genere consecuencias de derecho. Así, al observar y estudiar la evolución de los actos en distintos ámbitos, tenemos que los cometidos se adhieren al acto en sí, puesto que serán el reflejo sustancial de las actividades que se hayan planteado, desarrollado y ejecutado con el propósito de lograr óptimos resultados.

Respecto al poder jurídico, podemos argumentar que todo acto que lleve a cabo la Administración Pública tendrá como base inicial un sustento legal, el cual deberá apegarse a la eficacia y transparencia de la legislación que resulte aplicable, ya que de no ser así cualquier acto ejecutado sin dicho sustento no sólo carecerá de legalidad, si no de validez.

Los elementos anteriormente enunciados, refuerzan el espíritu con el que la Administración Pública ha de llevar a cabo sus actos de manera eficaz; sin embargo, para cumplir con el cometido, es importante que cuenten con la capacidad necesaria para satisfacer su propósito. Esa capacidad o poder para ejecutar un acto se conoce como facultad.

Conceptualizando la facultad, es prudente señalar que en el campo del Derecho no es única, pues en la práctica existen dos especies o géneros por los cuales puede ser aplicada y que dependen en gran medida, de las circunstancias que se adecúen a un caso concreto.

1.5.- Género de Facultades.

Hablar de género de facultades, implica hablar de la caracterización de los actos administrativos, en donde al referir la relación que guarda la voluntad creadora de un

acto con la ley, se estiman dos categorías que son el acto obligatorio o reglado, y el acto discrecional.

Ambos resultan ser los más importantes dentro de la Administración Pública para cualquier acto de autoridad, en virtud de que sus características derivan de la aplicación sustancial de la ley; así, tenemos que el acto obligatorio, reglado o vinculado, deriva del mero cumplimiento de la ley, mientras que el acto discrecional se sujeta a la libre intervención de la Administración Pública sin que la ley regule su actuar, dando como resultado la espontánea decisión de actuar o proceder de la manera que mejor le resulte conveniente, considerando su apreciación clara, precisa y concisa al asunto del que se trate.

Sin embargo, cabe señalar que si bien es cierto los actos reglados se encargan de regular la actividad de la Administración Pública a través de preceptos jurídicos específicos, el acto discrecional por independiente que sea a la ley, debe partir de un principio ajustado a derecho en donde no sobrepase el límite que tiene como característica especial de aplicación.

En cierta forma al invocar una facultad discrecional, debe tomarse en cuenta que su intervención no debe lesionar intereses jurídicos y mucho menos causar perjuicio a las garantías individuales de los gobernados, pues es de gran importancia estimar el momento en que resulte idóneo ejecutar un acto que una ley no tenga el alcance para atender un acto de autoridad ya sea porque adolezca de elementos jurídicos aplicables, porque la figura de la supletoriedad no sea lo suficientemente sustentable o porque la norma jurídica aplicable contenga lagunas o sea oscura en su literalidad.

1.5.1.- Facultades Regladas.

Considerando lo enunciado en el tema inmediato anterior y entendiendo que un acto reglado, es aquel que consiste en el cumplimiento exacto de una obligación que impone la ley al órgano administrativo, una facultad reglada es aquella que la ley otorga y exige imperativamente al órgano su cumplimiento, toda vez que se trata de una obligación ineludible.

Para este caso, resulta prudente comentar que la aplicación de la Constitución, leyes, reglamentos, circulares, jurisprudencias y demás elementos que prevean de manera específica la formalidad y las características esenciales por la cuales se regirán los actos de la Administración Pública, son el claro ejemplo de la influencia con la que dichos actos se nutrirán y afianzarán el cometido planteado por dicha Administración.

Igualmente debe recordarse que todo acto de autoridad que sea ejecutable en función de las disposiciones jurídicas aplicables vigentes, debe encontrarse debidamente fundado y motivado, pues su actividad no puede quedar a simple consideración de su criterio, en virtud de que la legalidad debe imperar en todo acto que presenta llevarse a cabo. Para entender lo que se entiende por fundado y motivado, resulta prudente citar el criterio de la novena época, visible en la página 769, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, marzo de 1996, tesis VI.2o. J/43, con número de registro 203143, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”

Como puede observarse, la exigencia de la fundamentación y la motivación es imperante, ya que todo acto que sea emitido por una autoridad competente, debe contar con el precepto legal que resulte aplicable y las razones, circunstancias o causas inmediatas que llevaron a la autoridad a considerar la emisión de acto adecuado a una hipótesis normativa. La falta de fundamentación y motivación, trae como consecuencia que el acto carezca de elementos jurídicos, en los cuales pueda encuadrarse la conducta específica y de argumentos precisos y suficientes que establezcan el origen del actuar de la autoridad; por lo tanto, ese acto incompleto provoca que se califique de inválido e ineficaz.

1.5.2.- Facultades Discrecionales.

La facultad discrecional se entiende como aquella actividad susceptible de realizar por parte de la autoridad, sin que ello tenga que sujetarse a determinados procedimientos, ya que la ley solo le señala la posibilidad de realizar determinados

actos, más no las maneras y formas de llevarlas a cabo. Dicha mecánica puede ser señalada por la misma autoridad.

Dado a que tiene una diferencia de aplicación con las facultades regladas, se desprenden diversos elementos o características de esta figura siendo los siguientes:

1.- Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal como material), debe ser siempre la que la otorgue.

2.- Sus límites son los que la propia ley señala a la autoridad.

3.- Su objeto es que dentro de esos límites, se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de circunstancias que van desde decidir si se actúa o no, hasta señalar el límite de esa actuación.

El fin inmediato de esos elementos será la satisfacción concreta y definida de la actividad pública, para lo cual siempre que llegue a considerarse la aplicación de ese criterio, será positivo y sin causar perjuicio alguno a los gobernados. Generalmente las leyes se encargan de fijar los límites de las facultades discrecionales dentro de mínimos y máximos que la propia ley determinada y además, le imprime una serie de modalidades como son; apreciar la equidad, la oportunidad, razones técnicas, etc.

Aunque la discrecionalidad no basa su aplicación estrictamente en una facultad reglada, existe una clasificación que es útil para aquellos casos en que resulte necesario su intervención la cual se divide en: facultad discrecional libre, facultad discrecional obligatoria y facultad discrecional técnica.

La facultad discrecional libre, consiste en que el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley; es decir, exista una total libertad para actuar o no. Dicha clasificación obedece más a la apreciación de quien ejecute un acto determinado la cual debe sujetarse a la lógica (fundamentación y motivación) que sea sugerida y convincente para quien opte por la aplicación de ésta.

La facultad discrecional obligatoria consiste en que el funcionario o empleado público, por cuenta del órgano competente, tiene que actuar en uno u otro sentido, pero dentro de los límites que la ley contempla. Para el caso que nos ocupa, la persona en carácter de servidor público, conciente de su función jerárquica, debe dar cumplimiento a lo que la ley establece en atención a lo que determine una disposición jurídica específica.

La facultad discrecional técnica se refiere a que, si bien no toda la actividad de la Administración Pública se traduce a actos jurídicos, ésta puede verse reflejada en operaciones materiales de carácter técnico que quedan fuera del ámbito del Derecho.

Es oportuno comentar a juicio del sustentante, que en la actualidad esta denominación resulta efectiva en aquellos casos en donde la ley no contempla la solución a la situación que se presente, pues de acuerdo a su naturaleza, se requiere de técnicas, métodos y otros medios que suelen ser los indicados para lograr el resultado al que se pretende llegar. Cabe señalar que los medios de aplicación que se deriven de la facultad discrecional técnica, deben ser lícitos, posibles y que atiendan a solucionar la eventualidad que se suscite.

CAPÍTULO 2

EL ACTO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1.- Acto Administrativo: Concepto.

Como se ha observado, el dinamismo de la Administración Pública se relaciona con las atribuciones que las normas jurídicas aplicables le atribuyen, mediante diversas actividades que son ejecutables a través de los órganos competentes, cuya importancia y contenido se reflejan en los instrumentos de gestión que cada órgano requiere aplicar. Por ello, el ejercicio de la Administración debe atender en primer lugar, a las necesidades de los gobernados y en segundo lugar, al gobierno.

Un acto, visto desde un punto de vista más simple se relaciona con la palabra acción que no es otra cosa más que un hacer o el ejercicio de voluntad o facultad; consecuentemente, resulta idóneo relacionar tal apreciación con lo que es un acto de autoridad, que en un concepto formal se tiene como “aquel acto realizado por la Administración Pública, por sus representantes, en cumplimiento de las funciones jurídicas que a la misma atañen”¹¹. Aunado al concepto anterior, es necesario considerar los actos y hechos jurídicos que en el ámbito del Derecho Administrativo, cobran gran importancia.

Distinguiendo lo que es un acto de un hecho jurídico, el acto jurídico es aquel en donde va a suscitarse una declaración de voluntad, que será expuesta de manera oral o escrita al simple entendimiento del interlocutor; en cambio el hecho jurídico es aquel que será consumado hasta en tanto se realice alguna actuación física, técnica o material.

En el caso que nos ocupa, hablar de un hecho jurídico administrativo, teóricamente es contemplar la existencia previa de un acto jurídico, en el cual se ha

¹¹ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, décimo primera edición, Heliasta, Argentina, 1993. p. 23.

de sustentar su ejecución en virtud de los presupuestos que se presenten según el caso y las circunstancias.

El elemento clave para definir lo que es un acto administrativo, es la función que ha de realizar cada uno de los poderes en estrecha relación con la Administración Pública, pues hay que recordar que las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales desempeñan un papel indispensable en la organización del Estado.

Resulta importante hacer un estudio y mención especial en este tema a la función administrativa, ya que si bien ésta se enfoca a las actividades que ejecutan los órganos de la Administración Pública, todas ellas deben sustentarse en los requisitos elementales constitucionales, en los cuales se encuentran inmersas las garantías individuales que deben mantenerse intactas por aquel acto de autoridad que pretenda llevarse a cabo y que aún con las facultades conferidas a los órganos que la conciben, existen ciertas limitantes en relación a su actuar.

A criterio del sustentante, un ejemplo de lo anterior se relaciona con el contenido del artículo 16 constitucional en su primer párrafo, que a la letra señala que 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.

Lo anterior es así, ya que la actuación de la autoridad debe sujetarse a un principio de legalidad, pues la causa legal del procedimiento de la que habla dicho numeral, nos remite directamente a la legalidad con la que debe operar aquel órgano que llegue a realizar un acto específico; por ello, para que la autoridad pueda actuar en cabal cumplimiento a las disposiciones constitucionales, debe fundar y motivar su acto para lo cual fundar se entiende por la cita del precepto legal que resulte aplicable al caso y motivar se entiende por todas aquellas razones, motivos o circunstancias que llevaron a la autoridad a encuadrar un supuesto previsto en la norma legal que ha sido invocada.

Conjuntando lo anterior y determinando que los actos de autoridad se proyectan a través de actos jurídicos y no jurídicos, así como en hechos jurídicos, existen condiciones para formular el concepto de acto administrativo, el cual se concibe

como la declaración unilateral de la voluntad de un órgano público, que produce efectos jurídicos y el cual se sustenta en el ejercicio de la Administración Pública para crear, modificar o extinguir obligaciones, sustentadas en ordenamientos jurídicos para satisfacer el interés general.

Como puede observarse, el acto administrativo encuentra sustento en toda actividad administrativa que realice la Administración Pública, el cual no debe estimarse como un fin, sino como un medio por el cual se llevan a cabo el ejercicio de políticas, programas y toda clase de proyectos institucionales que tanto la Constitución, como otras disposiciones jurídicas lo refieren y que el Estado debe llevar a cabo.

El acto administrativo, visto como una herramienta que determina la forma en que se conducirá la Administración Pública y ante la diversidad que existe de éste, posee características que sustentan su creación. Algunas de ellas son las siguientes: "a) es un acto jurídico; b) es de derecho público; c) lo emite la Administración Pública o algún órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, d) es impugnabile; esto es, no posee definitividad si no cuando ha transcurrido el tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente y; e) persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público"¹².

De la cita anterior, podemos comprender los aspectos que conforman un acto administrativo en virtud de que siendo un acto jurídico, impera la legalidad con la que puede ser creado, estimando para ello que las facultades regladas o discrecionales juegan un papel preponderante en su gestación; así mismo al ser de derecho público, su importancia se basa en el ejercicio de facultades comprendidas en aquellos órganos gubernamentales, que contemplan el carácter normativo de la esencia de ese acto y el cual será dirigido a los gobernados.

Luego entonces, al ser emitido por la Administración Pública en relación al dinamismo de la función administrativa, conjuga tanto las atribuciones que le confieren las normas jurídicas que resulten aplicables, como la realización de los

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo Primer y Segundo Cursos, cuarta edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2000. p. 233.

fines que el Estado ha destinado a cumplir mediante acciones objetivas y determinadas.

Aunque el acto administrativo goza de cierta importancia por su forma y validez al ser emitido por la Administración Pública, esto no garantiza que en el acto no medie error alguno y éste sea perfecto y definitivo, pues toda vez que uno de los puntos medulares de su emisión es que se encuentre debidamente fundado y motivado basado en un principio constitucional, el acto puede ser impugnado a través de los recursos jurídicos idóneos que pueden modificar el sentido de la emisión del acto, su contenido en cuanto al objeto o fin e incluso la composición de aquellos preceptos legales que fueron citados de manera indebida.

En ese contexto, al ser emitidos por órganos dependientes de la Administración Pública es conveniente que el objeto del acto cumpla con las expectativas de aquellos que lo demandaron y de ese modo denotar los fines que el Estado ha logrado consumir.

2.2.- Elementos y requisitos del Acto Administrativo.

El artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), menciona los elementos y requisitos que componen el acto administrativo como se cita a continuación:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley:

III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- (Derogada);

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, sobre el fin del acto;

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Derogada);

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII.- Ser expedido señalando el lugar y fecha de emisión;

XIV.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentre y pueda ser consultado el expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI.- Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley".

Si bien de la cita anterior, se puede observar que existen diversos elementos y requisitos que el acto administrativo debe contener, resulta difícil a simple vista diferenciar entre elementos y requisitos que lo componen, puesto que el numeral precitado no detalla de manera concisa cómo, cuáles y de que forma se agrupan unos y otros.

Para que el acto de autoridad goce de eficacia y validez, debe contener elementos esenciales que justifiquen su creación a efecto de que el propósito de la autoridad quede definido. Por ello, independientemente de la clasificación que se realice respecto a los elementos y requisitos del acto administrativo, los criterios de tratadistas como Gabino Fraga, Manuel Lucero Espinosa o Rafael I. Martínez Morales, convergen en que los elementos del acto administrativo vienen a constituirlo el sujeto, la voluntad, el objeto, la forma, el motivo y el fin.

El sujeto, resulta ser aquel órgano administrativo que realiza el acto, el cual debe tener facultad legal para emitirlo. Por tal motivo, al tratarse de un organismo de la Administración Pública que ha de realizarlo, resulta necesario que éste sea competente para tal efecto.

La competencia en la emisión de un acto administrativo tiene un significado importante, pues representa el poder legal que ejerce un órgano estatal al ejecutar un acto, siendo evidente la presencia de su facultad y el alcance que éste puede tener. Con base en ello, dicha figura se sustenta en diversas características que la conforman como se indica a continuación:

- La competencia requiere basarse en un texto legal, pues este último será lo que determine su existencia y su justificación al ser aplicada, pues no deben afectarse los intereses de aquellos en quien recaiga la acción.
- Su ejercicio resulta obligatorio, pues si bien es cierto uno de los objetivos de los órganos estatales es satisfacer las necesidades colectivas, su aplicación contribuye al cumplimiento de las atribuciones que el Estado encomienda.
- Su fragmentación entre diversos órganos, que resulta aplicable en caso de que se trate de la realización de un mismo acto, en donde intervienen varios de ellos.
- No es renunciable, lo que determina que la competencia no es un bien que se ubique dentro del comercio o que sea objeto de contrato y que debe ejecutarse cuando sea requerido por el interés público.

De tal manera que la competencia va a depender en gran medida del órgano que la ejerce, siempre y cuando se sustente en aquella disposición legal que prevea su participación y se enfoque al cumplimiento que el Estado establezca.

La voluntad, vista como otro elemento del acto administrativo, es la forma en que el órgano emisor del acto ha de expresar una decisión que puede tener consecuencias de derecho.

Para que la manifestación de la voluntad sea efectiva tiene que ser libre, sin que medie error o dolo y en caso de ser pronunciada por el órgano correspondiente, debe ubicarse dentro de su ámbito de competencia y facultades previstas en las disposiciones jurídicas aplicables.

Otro elemento fundamental del acto administrativo es el objeto, que no es otra cosa que aquello que persigue la administración al emitir el acto y que tiene como finalidad lograr satisfacer el interés colectivo. Las características que conforman dicho elemento son: que el objeto debe ser lícito, determinado o determinable y posible, entendiendo por lícito que no esté prohibido por la ley, si no que dicha ley lo autorice; así mismo al ser contemplado dentro del acto administrativo, debe ser emitido por el órgano competente y facultado para tales efectos.

Para reforzar lo anterior, Gabino Fraga menciona tres categorías que caracterizan al objeto que son las siguientes: "que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas y que no sea incongruente con la función administrativa"¹³. Las tres características anteriores, son indispensables en todo acto de autoridad, ya que además de buscar la licitud, busca ante todo la congruencia de su función.

El motivo, otro elemento de los actos administrativos, se conoce como el antecedente o el móvil que lleva a la emisión del acto administrativo, bajo la consideración de hecho y de derecho que el órgano emisor valora y estudia como presupuestos necesarios de la actividad a realizar, siendo el motivo en términos más coloquiales, el porqué del acto.

¹³ Vid. FRAGA, Gabino, *op. cit.* p. 270.

El fin o la finalidad del acto administrativo, viene a ser otro elemento que consiste en la meta o el resultado que el órgano emisor del acto persigue con su actuación. El fin del acto representa la consumación del objeto, que de forma general y mediata es el interés público y el beneficio a la sociedad que derive del acto en sí.

La forma, representa la manera en que se ha de exteriorizar o de expresar la voluntad del órgano administrativo, comprendiéndose en ella todos los requisitos necesarios para la emisión del acto administrativo. La forma constituye no sólo la solemnidad en la que ha de emitirse el acto; también sustenta la existencia del mismo de acuerdo al modo en que se ha exteriorizado la voluntad del órgano emisor.

Referente a lo que expone el artículo 16 de la CPEUM, el acto de autoridad debe satisfacer diversos requisitos que definan la formalidad en la que fue creado y la certeza jurídica que genere su emisión. En la práctica cotidiana del Derecho Administrativo, algunos de esos requisitos esenciales son:

1.- La competencia: que determina la posibilidad que tiene un órgano de actuar de acuerdo a la legislación que resulte aplicable en relación a su alcance y facultades.

2.- La forma escrita: que de acuerdo a lo que se indica en el primer párrafo del numeral 16 de nuestra Constitución, el mandamiento o acto que emita la autoridad competente debe ser escrito.

3.- La fundamentación: entendiéndose como la indicación precisa de la ley o leyes y artículos que son aplicables al caso y que justifican su emisión, estimando en éste la competencia del órgano y las facultades determinadas.

4.- La motivación: que consiste en la descripción de las razones, motivos o circunstancias que llevaron al órgano emisor a encuadrar un supuesto previsto en la norma legal que ha sido invocada.

5.- Legalidad: lo cual representa que toda actividad realizada por el Estado y especialmente en el caso de la función administrativa, jurisdiccional o legislativa debe ajustarse a la ley, por lo que éste solo puede hacer lo que la ley le permita.

6.- No retroactividad: de acuerdo a lo que establece el artículo 14 en su primer párrafo de la CPEUM, a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo cual quiere decir que no se pueden lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Como puede observarse, los elementos y requisitos del acto administrativo son diversos; sin embargo si algún órgano estatal contempla la emisión de un acto de esa naturaleza, debe considerar todos y cada uno de ellos sin mediar error, pues cualquier acto u omisión que resulte evidente, las consecuencias de hecho y de derecho no sólo afectarán a quien le sea dirigido, sino también al responsable que haya emitido el acto.

2.3.- Invalidez de los actos administrativos.

Cuando un acto administrativo ha sido emitido por un órgano estatal competente y cumple con todos y cada uno de los elementos y requisitos previstos en el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), se presume que el acto es válido y eficaz, entendiéndose por válido que el acto ha sido elaborado de acuerdo con el ordenamiento jurídico y es eficaz cuando siendo válido puede ser cumplido; sin embargo la presunción de validez establece que incluso los actos irregulares, son eficaces mientras el órgano competente emisor no manifieste alguna discrepancia con el orden jurídico y lo anule.

En esa tesitura y reforzando lo anterior, el artículo 8º de la LFPA precisa que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso; así mismo el artículo 9º en su primer párrafo señala que el acto administrativo será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Dicho de otro modo, la validez no puede entenderse como sinónimo de legalidad, pues no hay que olvidar que la naturaleza del acto administrativo depende de la relación que existe entre los fines y objetivos que el orden jurídico designa a la Administración Pública, en razón de que su actividad se enfoca a la satisfacción del

interés colectivo, por lo que su función es totalmente evolutiva y no estrictamente formal, jurídicamente hablando.

En caso contrario, la invalidez de un acto administrativo se enfoca a la falta de aplicación parcial o total de los elementos y requisitos señalados en el artículo 3º de la LFPA, por lo que la gravedad del vicio que resulte de ese acto dependerá de la declaración que realice la autoridad correspondiente sobre una irregularidad.

Como puede observarse, el calificativo se adquiere cuando se suscitan actos anormales o ajenos al cumplimiento del ordenamiento jurídico que resulte aplicable al acto que se emita y al no cumplir con ese ordenamiento, se incurre en una infracción que puede producir efectos considerables que afecten la eficacia de ese acto. De acuerdo con lo que señalan Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, esas consecuencias pueden ser “la ineficacia del acto y su eliminación (estimándola como ineficacia jurídica); o bien mantener el acto (por conservación o eliminando el vicio)”¹⁴.

En la práctica de nuestro Derecho Administrativo actual, existen diversos actos administrativos que son emitidos con irregularidades o vicios que resultan ser total y completamente nulos, actos que pueden ser subsanados sin incurrir en un perjuicio notorio o que afecte las garantías individuales de aquellos a quien recaiga el acto.

Distintos son los autores que estiman los grados de invalidez de los actos administrativos, sin embargo todos concuerdan en que ese grado de invalidez dependerá de la intensidad de la irregularidad o vicio que lo provoque. Para entender con claridad lo que se ha expuesto, sirve de apoyo el artículo 5º de la LFPA, el cual señala que la omisión o irregularidades de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo; por lo que resulta evidente que al mencionar dicho numeral las figuras de la nulidad y la anulabilidad, se entiende que la gravedad será estudiada y valorada en razón de aquellos elementos y requisitos que de acuerdo a su

¹⁴ TRON PETIT, Jean Claude, *et al*, La Nulidad de los Actos Administrativos, segunda edición, Porrúa, México, 2007. p 281.

importancia y trascendencia, no hayan sido considerados al momento de la emisión del acto.

2.3.1.- Nulidad del acto.

La ineficacia del acto administrativo dependerá de la gravedad que genere la falta de aplicación de los elementos y requisitos previstos en el artículo 3º de la LFPA; por ello, la consecuencia de esa ineficacia puede ser ya sea una sanción cuya trascendencia se vea reflejada en los efectos que de hecho y de derecho afecten el acto emitido desechándolo de plano o bien valorar si éste puede ser subsanable.

Para llegar a tal determinación debe estimarse el aspecto del vicio y la repercusión de la violación generada, lo cual resulta conveniente estudiar de forma minuciosa para considerar si depende de elementos o requisitos esenciales o se trata de aspectos no graves o trascendentes (procedimentales) como es la forma del acto; por tales apreciaciones, la figura de la nulidad puede ser la consecuencia de esa falta de aplicación de elementos y requisitos previstos en el numeral antes enunciado. La nulidad puede resultar de la falta de condiciones necesarias y relativas tanto de las partes que intervienen en el acto como de la esencia del acto.

Para los tratadistas Tron Petit y Ortiz Reyes la nulidad se considera un "término multívoco que significa situaciones distintas tales como: a) vicios legales; b) ilegalidad-status patológico-; c) acción, régimen y técnica procesal, factor dinámico que vincula a la ilegalidad con la ineficacia; d) invalidez y; e) ineficacia formal o jurídica del acto administrativo"¹⁵.

Entendiendo la figura de la nulidad como una teoría, ésta trata de explicar y precisar los motivos, razones y consecuencias que surgen a partir de los vicios o ilegalidades que se desprenden de aquellos actos administrativos que no han sido emitidos con estricto apego a derecho. El contexto que alcanza la nulidad es aquél

¹⁵ Vid. TRON PETIT, Jean Claude, *et al, op. cit.* p 293.

que lo señala como la sanción jurídica o ineficacia jurídico-formal que recae en el acto que ha resultado irregular, calificándolo de carente de valor.

El artículo 6º de la LFPA señala lo siguiente:

“Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaratoria de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiere consumado, o bien, sea imposibles de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado.”

De lo anterior, estimando que los elementos y requisitos antes enunciados son vitales para la debida integración y existencia de un acto administrativo, la omisión o irregularidad de éstos puede generar la nulidad de ese acto, pues dicha afectación dificulta la producción de los efectos para los cuales fue creado.

En ese contexto y toda vez que el numeral antes invocado señala cuáles son los elementos o requisitos que producirán la nulidad del acto, la omisión o irregularidades que son consideradas como graves son las siguientes:

I.- Vicios en el órgano competente, cuando el acto no sea expedido por el órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, no reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II.- Vicios en el objeto que pueda ser materia del mismo, cuando el mismo no sea determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto por la ley;

III.- Vicios en el fin o finalidad de interés público, cuando éste no sea regulado por las normas en que se concreta o que se persigan otros fines distintos;

IV.- Vicios en la forma, cuando el acto no se haga constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V.- Vicios en integración del acto, cuando no se encuentre debidamente fundado y motivado;

VI.- Vicios de forma cuando el acto no sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la LFPA;

VII.- Vicios en la voluntad administrativa, cuando el acto sea expedido cuando medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; cuando medie dolo o violencia en su emisión; así como cuando no se mencione el órgano el cual emana.

A criterio del sustentante, si bien es cierto de la literalidad del artículo 6º de la LFPA se desprende que el acto nulo puede ser subsanable, también lo es que contradice toda la percepción que se tiene respecto a la nulidad, pues es importante recordar que hablar de dicha figura es hablar de la falta grave de aplicación de uno o varios elementos y requisitos que estructuran el acto en sí, que tiene como consecuencia la invalidez e ineficacia de éste.

Al estimar que un acto nulo puede ser subsanable, la nulidad y la anulabilidad tendrían el mismo sentido en toda su expresión, provocando que las sanciones o penas estimadas para hacer efectiva la nulidad fuesen inexistentes y en consecuencia las leyes que previesen la figura de la nulidad no surtirían efectos jurídicos.

De acuerdo a lo que se indica en el diverso 6º de la LFPA, resulta obvio que al concretarse la nulidad del acto administrativo, aquellos en quien o quienes recaiga el

acto no están obligados a cumplir con dicho acto, pues éste deja de surtir sus efectos, haciendo presumible su carencia de legalidad y su extinción del mundo jurídico.

En virtud de lo que se ha hablado respecto a las consecuencias que genera un acto que ha sido declarado ineficaz y en su caso nulo, lo cierto es que para que éste tenga esa calidad, debe ser decretado por una autoridad que esté facultado para ello, planteándose diversas posibilidades como son: a) que la misma autoridad que emitió el acto, puede darse cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo o anularlo; b) que la autoridad jerárquica superior, modifique o anule el acto, en ejercicio del poder de revisión; c) que las autoridades antes citadas, procedan a anular el acto a petición del particular o igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.

Otra posibilidad planteada es que los tribunales administrativos, puedan declarar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos o que los tribunales federales en materia de amparo, que igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.

Al estimar que dichas figuras son las opciones que pueden declarar en todo caso la nulidad del acto administrativo del que se trate, estamos en el entendido de que tal declaración genera certeza jurídica al gobernado y salvaguarda sus garantías consagradas en nuestra Carta Magna; sin embargo, en la práctica pueden suscitarse casos en que al emitirse un acto administrativo que contiene diversos vicios, que recaiga en el sujeto a quien sea dirigido y que su nulidad no haya sido declarada por la autoridad que conozca sobre ese acto siendo imposible retrotraerlo, dicho acto u omisión dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo ha emitido u ordenado, pues dicha falta puede generar daños y perjuicios al particular a quien le ha sido dirigido el acto.

Por tales cuestiones, resulta ideal que aquél acto que sea previsto como nulo, sea debidamente estudiado y decretado en tiempo y forma por la autoridad que se encargue de hacer la declaración correspondiente.

2.3.2.- Anulabilidad del acto.

Para el debido desarrollo del tema a tratar, resulta oportuno citar lo que establece el artículo 7 de la LFPA que señala lo siguiente:

“Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiese sido válido.”

De lo anterior podemos observar que, contrario a lo que maneja el esquema de la figura de la nulidad prevista en el artículo 6 de la LFPA, tenemos que un acto resulta ser anulable si los vicios que se desprenden de éste son catalogados como leves y que aparentemente se considera legítimo.

Así mismo y en la misma circunstancia que la nulidad del acto, el numeral antes invocado no menciona cuales son elementos y requisitos del acto, por lo que de manera concreta y a criterio del sustentante, las fracciones XII al XVI prevén aquellos requisitos de forma del acto administrativo que es emitido de forma escrita por el órgano estatal competente.

Haciendo un análisis del contenido del artículo 7 de la LFPA, podemos observar en su segundo párrafo las características que conforman la anulabilidad del acto, las cuales indican cómo se determinará su condición y a la obligatoriedad a la que se sujetan tanto los servidores públicos que emitan el acto como los particulares a quien recae el mismo.

De acuerdo con el criterio del tratadista Manuel Lucero Espinosa, el precepto concibe dos caracteres del acto administrativo como son la presunción de legitimidad o de legalidad y el de ejecutividad, señalando que “la presunción de legalidad, denominada también presunción de validez, consiste en una suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho”¹⁶.

La presunción de legitimidad antes comentada indica que el acto administrativo ha sido emitido en cumplimiento a las disposiciones que señala la ley que resulte aplicable; el acto es válido cuando se enfoca a los efectos que produce, entendiendo que la formulación del acto se ha basado en un procedimiento en donde se han estimado los hechos, circunstancias y demás elementos de hecho y de derecho que debe reunir todo acto.

Como hemos visto, un acto que ha sido emitido conforme a derecho, en el cual se prevé que su creación y emisión, contiene los elementos y requisitos sustanciales que la ley aplicable establezca se presume que goza de validez y legitimidad; sin embargo al existir en la vida jurídica no es garantía de que el acto sea perfecto siendo que, hasta el momento en que se haga de conocimiento del interesado o del sujeto a quien recaiga el acto, haga valer alguna irregularidad y que en pleno uso de sus derechos manifieste o impugne tal irregularidad, solicita la valoración del acto para saber si es o no ilegal y en consecuencia, sea declarado inválido.

Cuando un acto es ejecutable, es porque el acto administrativo es perfecto y produce sus efectos aún en contra de la voluntad del destinatario; lo cual permite ver que los efectos que produzca no necesitan autorización posterior para ser cumplidos.

Así mismo, de la ejecutividad deriva la ejecutoriedad, la cual se entiende como la posibilidad que tiene la Administración Pública para hacer efectivos los efectos del acto; por lo que debe entenderse en un contexto más simple que la ejecutividad es la fuerza o atributo del acto en sí y la ejecutoriedad es la facultad con que se ejecuta el acto.

¹⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada, séptima edición actualizada, Porrúa, México, 2008. p 45.

Dando seguimiento al segundo párrafo del artículo 7 de la LFPA, respecto a que el acto declarado anulable se considerará válido, a criterio del sustentante resulta incorrecto otorgarle dicho calificativo, considerando lo que ya se ha expuesto anteriormente, pues de ser impugnado el acto y en el supuesto caso de probarse su ilicitud y declararse la anulabilidad, éste no podrá gozar de los atributos que el artículo precitado señala, pues en primera instancia no existiría diferencia alguna entre un acto perfecto y un acto irregular lo que causaría en el destinatario del acto desconfianza y confusión absoluta; en segunda instancia, la compatibilidad existente entre la legalidad y validez denotaría un desequilibrio notorio entre conceptos y principios como son la justicia, la eficacia y la seguridad jurídica, siendo esta última la más importante en su calidad de garantía constitucional.

Continuando con el estudio del artículo 7 de la ley multicitada, de su tercer párrafo se desprende que el saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiese sido válido.

Para este caso en que se indica que el acto anulable puede ser subsanado, resulta aplicable la figura del saneamiento o convalidación del acto, el cual consiste en corregir la anomalía detectada en un acto administrativo viciado en uno o varios de sus elementos o requisitos señalados en la legislación correspondiente.

La figura del saneamiento o convalidación del acto encuentra su fundamento en la teoría de la conservación, cuyo origen se sustenta en garantía de permanencia y estabilidad de las relaciones jurídicas y que recaen en los actos jurídicos.

De acuerdo a lo que señalan Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, la conservación de actos jurídicos sean regulares o irregulares y más específicamente de sus fines, se fundamenta en: "a) Alcanzar un fin que el Derecho considere digno de protección, por ser jurídicamente relevante y que se fundamente en los principios jurídicos, entendidos como lo valioso del Derecho; b) Exista un interés – estatal, social, de la administración o del particular – en la consecución de esa finalidad".¹⁷

En ese contexto, la conservación debe entenderse como un medio a través del cual, un acto puede ser tutelado a efecto de salvaguardar su valor aunque éste

¹⁷ TRON PETIT, Jean Claude, *et al*, *op. cit.* p. 283.

resulte ilegal; sin embargo, si a nadie interesa la conservación del acto, la finalidad de éste dejará de ser protegida por el Derecho y en consecuencia podrá ser expulsado del orden jurídico. Por ello, la pretensión de la conservación del acto es que éste se cumpla en razón de su validez y eficacia de acuerdo a las funciones y fines por los que fue creado, pues hay que recordar nuevamente que la emisión del acto debe satisfacer los intereses de una comunidad y así armonizar con los intereses individuales que se relacionen con la sociedad.

El saneamiento aplicado en la anulabilidad de un acto, puede justificarse en el interés que reconozca la Administración Pública, pues de corregir aquella irregularidad que no representa una gravedad considerable, resulta válido no emitir un nuevo acto y utilizar el que ya existe.

Al resultar aplicable el saneamiento o la convalidación del acto, se puede estimar que ha sido retroactivo su efecto como si nunca se hubiese cometido el vicio, lo cual se considerará como si el acto siempre hubiese sido válido. Así las cosas, la convalidación debe sujetarse a los requisitos que el ordenamiento que resulte aplicable regule en cuanto a la emisión del acto.

Ya que la anulabilidad se enfoca a las omisiones o irregularidades señaladas en las fracciones XII al XVI de la Ley Federal en cita, a continuación se hace un breve análisis de dichas fracciones siendo las siguientes:

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.

Como en todo órgano estatal, es importante que exista una organización archivística de datos en donde no solo resulte óptima la localización de documentos que hayan sido emitidos tanto por el órgano correspondiente como la que haya sido aportada por el gobernado, si no que además la referencia con la que sea identificado el contenido de la misma sea la que corresponda al asunto de que se trate en atención las características del expediente, documento o nombre de la persona a quien recaiga el acto.

Por ello, si existe un error en cuanto a la referencia con la que es registrado un expediente, documento o nombre completo de la persona, la consecuencia será que

el acto emitido carezca de certeza sobre su resguardo dentro del expediente correspondiente, que la documentación no corresponda al expediente al que se refiera o que al hacerse del conocimiento al particular, exista confusión respecto a si es a él a quien recae el acto o no. Sin embargo y de acuerdo a las características mencionadas en el segundo párrafo del artículo 7 de la LFPA, dicho error puede ser subsanable si se corrige oportunamente la deficiencia documental a efecto de no causar perjuicio alguno a quien le sea dirigido el acto.

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.

La indicación del lugar y fecha de emisión de un acto administrativo es importante, en virtud de que el lugar de emisión determina el alcance de circunscripción territorial en donde se encuentre el órgano emisor y hasta donde sus facultades de hecho y de derecho resultan aplicables, además de que al gobernado a quien le recae el acto, le da la certeza suficiente para conocer de donde proviene lo que se hace de su conocimiento.

Por otro lado, la fecha de emisión permite conocer el espacio temporal en que fue emitido el acto, de acuerdo a la consecución del procedimiento del que se trate; sin embargo en el supuesto caso de que en el acto se omita señalar el lugar o la fecha de expedición, el sujeto a quien recaiga el acto le generará incertidumbre puesto que no sabrá en primera instancia de donde proviene el acto y en segunda instancia si la emisión del acto se encuentra adherido a la temporalidad que en derecho corresponda según el momento en que se produzca el acto en sí.

De lo anterior y de acuerdo al carácter que tiene dicha fracción, igualmente resulta subsanable sin afectar el fondo del acto que haya sido emitido.

XIV.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentre y pueda ser consultado el expediente respectivo.

Indicar en el cuerpo del acto emitido la oficina en que se encuentre el expediente que contiene las documentales que lo conformen, así como la consulta que pueda realizar el interesado para consultar el mismo, garantiza la confianza y transparencia que conserva tanto el acto emitido como las demás documentales que conformen el

expediente abierto a nombre del interesado, pues de este modo el sujeto a quien recae el acto podrá tener acceso y conocimiento de todos y cada uno de los componentes que integren el expediente respectivo.

De lo anterior, el no saber dónde se encuentra la oficina para consultar el expediente que contiene el acto que le haya sido notificado, puede generar una falta de credibilidad hacia el sujeto, puesto que además de dudar de la autenticidad del acto, no sabrá dónde acudir para conocer la procedencia del mismo y los antecedentes que dieron origen a ese acto.

El carácter de esa omisión o irregularidad también resulta subsanable, pues de igual modo no representa una afectación grave respecto al fondo del acto que le ha sido emitido siempre y cuando cumpla con los elementos y requisitos contenidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la LFPA.

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan.

Un acto administrativo que ha sido emitido por un órgano estatal determinado y que sea recurrible, debe indicar los recursos o procedimientos que sean procedentes y aplicables para su debida atención, pues no hay que olvidar que el artículo 14 constitucional, salvaguarda la garantía de audiencia a la que toda persona tiene derecho para salvaguardar sus intereses que puedan ser susceptible de ser afectados.

Hacer mención de ellos, da la oportunidad al interesado de manifestar hechos, razones o circunstancias que a consecuencia de la emisión del acto de que se trate, interfieran o afecten la esfera jurídica del sujeto. De acuerdo a lo que indica el numeral 14 constitucional en su párrafo II, nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Aunque el artículo 7 de la LFPA, señale que la omisión o irregularidad de esta fracción genera la anulabilidad del acto, es necesario considerar si tal afectación es

subsancable, pues en el caso que nos ocupa se trata de un aspecto que puede poner en riesgo los intereses del sujeto a quien recae el acto, en razón de que se le estaría ocultando o negando un derecho que constitucionalmente se encuentra previsto para su debida defensa y que de hecho o de derecho, pudiese generar otra clase de perjuicios hacia el afectado.

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto que sea emitido por mutuo acuerdo o de forma unilateral, debe contener de manera expresa todos y cada uno de aspectos que hayan sido considerados para su creación.

En caso de haber sido emitido por acuerdo de las partes que hayan intervenido en la creación del acto, deberá contener las decisiones que por la naturaleza del acto hayan sido específicas y sin confusión, pues de ser expedido el acto omitiendo algún punto propuesto y decidido por las partes que intervinieran, genera una falta de certeza sobre la intervención de las partes interesadas.

Para el caso en que el acto fuese emitido de forma unilateral de acuerdo a los fundamentos legales que resulten aplicables, la validez y eficacia del acto se verá reflejada si resulta coherente la motivación con la fundamentación que se haya empleado para la emisión del acto; sin embargo, de existir alguna omisión o irregularidad respecto a la mención de los puntos establecidos en la ley para la eficacia del acto, puede verse afectado en razón de que el acto no concuerde con la finalidad con la que fue creado y emitido.

En razón de lo anterior, el artículo 7 de la LFPA considera igualmente esta omisión como subsancable, pues al igual que en los casos anteriores, el vicio no se considera grave puesto que para dicho numeral no se afecta el fondo del acto que haya sido creado.

2.4.- El Procedimiento Administrativo: Concepto.

El ejercicio de todo órgano estatal debe sustentarse en actos que se encuentren debidamente fundados y motivados. Al considerar su expedición, se habla también de la función que lo manifieste (en el caso que nos ocupa, la función administrativa), para finalmente externar su voluntad de acuerdo a los elementos que lo hayan integrado y que en su ejecución se refleje su eficacia y validez.

Para la planeación, conformación, emisión y ejecución de un acto administrativo, es preciso que éste se sujete a una serie de pasos o etapas que garanticen el cumplimiento del ejercicio de la función administrativa, siendo que el orden que defina al acto sea el propicio para entender su concepción y la razón por el que ha nacido a la vida jurídica.

Roberto Dromi, expone que “el procedimiento administrativo indica las formalidades y trámites que deben cumplir la administración (en el ejercicio de la función administrativa) y los administrados (en su gestión de tutela individual con la participación colaborativa en el ejercicio de la función administrativa)”¹⁸. Como puede observarse, el procedimiento administrativo se sujeta al cumplimiento de ciertas formalidades que deben cumplir tanto la Administración Pública, como los mismos administrados; así mismo, las formalidades y trámites de las que se habla, deben cumplirse por etapas, como parte de un proceso determinado; lo anterior, sólo nos remite a los indicios de lo que debe contener un acto administrativo, sin indicar lo que se entiende por él.

En virtud de lo anterior, el procedimiento administrativo puede conceptualizarse como la forma en que se ha de integrar un proceso, entendiendo que en su contenido se encuentra implícito el orden normativo que ha de establecer aquellos trámites, formalidades y actos que deben cumplirse previa emisión de la voluntad administrativa. En ese sentido, la razón del procedimiento administrativo es garantizar que la actividad administrativa se adecue a criterios de objetividad y

¹⁸ DROMI, Roberto, El Procedimiento Administrativo, Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996, p. 31.

eficacia y el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

El procedimiento administrativo es un medio por el cual la Administración Pública, podrá estructurar la debida formación de la voluntad administrativa ya que el fin en sí es la satisfacción del interés general, considerando que el acto emitido debe estar completo, por lo que su estructura comprenderá elementos fundados y motivados que le den razón de existencia y sustento jurídico, tal y como lo establece el artículo 16 de la CPEUM; por lo que al regular la relación jurídico-administrativa entre administrados y administración, dicho procedimiento resulta ser de carácter bilateral.

Aunque el procedimiento administrativo se encuentra conformado por diversos esquemas o etapas, éste resulta ser uno solo, pues si bien cada uno es un elemento independiente que le da consistencia a la formación del procedimiento, al integrarse e interactuar todos y cada uno de ellos, finalmente definen la estructura de creación de un acto determinado.

Es así como la decisión del órgano emisor del acto, encuentra su naturaleza en ese conjunto de formalidades, que cobra importancia cuando se vuelve de carácter imperativo, pues es ahí cuando afecta los intereses de aquellos a quienes recae el acto del que se trate.

2.5.- Las Etapas del Procedimiento Administrativo.

Después de formular el concepto de procedimiento administrativo, podemos entender que cada etapa corresponde a una parte esencial de la formación de un proceso determinado para posteriormente, crear ese acto que ha de generar consecuencias jurídicas. Sin embargo, la eficacia de un procedimiento dependerá de la debida actuación que realice la Administración, por lo que resulta importante estimar los principios que deben observarse en todo procedimiento administrativo.

El artículo 13 de la LFPA señala que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Los principios previstos en el numeral antes invocado son el punto de partida que dirigirán al procedimiento y que son sin sujetarse a la formalidad estrictamente legal, la justificación del porqué y para qué ha sido creado.

El principio de economía indica la manera en que la autoridad administrativa, ha de llevar a cabo el ejercicio del poder de acuerdo a sus facultades y alcances, evitando las arbitrariedades que pudiesen surgir de ese ejercicio, garantizando la legalidad y seguridad jurídica que es dable a los gobernados y por otro lado, que el procedimiento no se sujetará al pago de costas o sujeto a cualquier erogación que los particulares que buscan acceso a la justicia administrativa.

El principio de celeridad se enfoca a dos cuestiones: la primera es que favorece en gran medida a los administrados, respecto a la obtención de una decisión pronta a efecto de que no se vean afectados los intereses de los particulares; la segunda se enfoca al beneficio obtenido por la Administración Pública, en virtud de que su decisión pueda ejecutarse de manera puntual, para así cumplir con el objetivo determinado en el acto que se produzca y que cumpla con el cometido de satisfacer el interés público.

Cabe señalar que aunque este principio garantiza la prontitud en el logro de esa decisión, el procedimiento administrativo debe ejecutarse en todas sus fases, ya que cualquier acto u omisión que produzca un efecto negativo en el acto creado puede afectar los intereses del gobernado; del mismo modo, no puede subestimarse la garantía de audiencia consagrada en nuestra Carta Magna, pues de esta manera el gobernado tiene la salvedad de valorar y analizar la efectividad del acto sin perjuicio alguno a los elementos que componen el acto y su respectivo procedimiento.

Por otro lado, si bien el procedimiento debe estar debidamente integrado, debe considerarse el tiempo en que éste se estructura, pues tampoco resulta prudente que exista un abuso temporal o excesivo en su emisión, en virtud de que la

morosidad resulta ser no sólo una falta de formalidad, también resulta ser una omisión en el debido pronunciamiento administrativo.

El principio de eficacia, plantea de manera objetiva que el procedimiento administrativo debe ser ágil, que los resultados de la actuación administrativa sean coherentes entre el objetivo planteado y la obtención de resultados y que dicho procedimiento no sea complejo y que no tenga tecnicismos que dificulten su comprensión.

El procedimiento administrativo no debe contener trámites inútiles que entorpezcan su desarrollo, ya que el interés público que es el punto rector de todo acto de autoridad, debe mantenerse presente como meta fundamental de la actuación oficiosa de la autoridad.

El principio de legalidad, es la estructura vital del procedimiento administrativo, en el cual se verá regulada tanto la actuación de los gobernados como de la Administración Pública sujeta al cumplimiento de las disposiciones jurídicas objetivas. En este sentido, debe considerarse la aplicación de la norma, su jerarquía, el plano de igualdad en relación a su aplicación y al ámbito razonable de su aplicación, siendo justa, equitativa y lógica.

El principio de publicidad, implica que el interesado tenga conocimiento de todas y cada una de las etapas de la actuación administrativa con el objeto de resguardar la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la CPEUM. En este principio, se estima el derecho de todo gobernado a estar informado y a conocer detalladamente cómo se satisfacen las etapas del procedimiento administrativo, ya que el omitir o resguardar información que le concierna al interesado, no sólo genera falta de certeza jurídica, si no que se pueden afectar los intereses de aquél a quien recaiga el procedimiento de que se trate.

Finalmente, el principio de buena fe se refiere a que toda actuación que lleven a cabo tanto la autoridad, a través de los órganos que intervengan como los particulares, no deben actuar de mala fe.

Por lo anterior, resulta obvio que tanto la actividad de la Administración Pública, como los interesados, deben sujetarse a la confianza en que se sustenta la

actuación administrativa, por lo que no debe prevalecer el error, el dolo o el engaño que lleven a cualquiera de las partes a la confusión y falta de certeza jurídica.

Así, al hacerse una breve mención de los principios más importantes que rigen el procedimiento administrativo, es momento de desarrollar las etapas del procedimiento que nos ocupa.

El artículo 14 de la LFPA, establece la iniciación del procedimiento administrativo, el cual podrá efectuarse de oficio o a petición de parte interesada. Si el procedimiento administrativo debe contener en esencia los mismos elementos cualquiera que sea su forma de iniciación, entre los promoventes existen diversas causas que pueden dar origen a mismo.

Manuel Lucero Espinosa, hace referencia a diversas circunstancias que pueden dar inicio al procedimiento cuando es de oficio, las cuales son: "a) por propia iniciativa; b) por orden del órgano superior; c) por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados; d) por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo; e) por la denuncia o queja de particulares"¹⁹.

Considerando la cita anterior y a criterio del sustentante, la incoacción del procedimiento no constituye a los sujetos a quien recae el mismo como parte interesada, en virtud de que hasta ese momento no existe relación jurídica entre ellos y el órgano emisor, pues es la propia Administración quien en pleno uso de facultades materiales y territoriales, podrá concebir su decisión en una acción inmediata, adherida al cumplimiento de las disposiciones legales que resulten procedentes.

Respecto a la iniciación del procedimiento a petición de parte interesada, el procedimiento se iniciará a instancia de interesado, cuando se promueva para resolver pretensiones deducidas por los particulares; es decir, el procedimiento se inicia cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que dichos sujetos se consideran parte interesada en el procedimiento administrativo.

¹⁹ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.* p 76.

Para que el interesado pueda incoar el procedimiento, debe dar cumplimiento a los elementos y requisitos que toda promoción debe contener, a efecto de que el órgano competente pueda dar trámite a su petición y posteriormente emitir el resolutive que le recaiga.

El artículo 15 de la LFPA, señala que la Administración Pública no podrá exigir más formalidades que las que exprese la ley en comento. Así mismo, determina como formalidades primordiales, que las promociones deberán hacerse por escrito, en el que se precisará nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre de las personas que estén autorizadas para recibirlas.

Se deberá indicar además, la petición que se formule, los hechos o razones que den motivo a la petición, el órgano administrativo a quien se dirige y lugar y fecha de su emisión. En ese orden de ideas, el escrito que promueva el interesado, deberá ser firmado por él o su representante legal; para el caso en que no sepa o no pueda firmar, se podrá imprimir su huella digital, como rasgo característico del promovente.

Continuando con los requisitos del forma, el artículo 42 de la LFPA, indica en su primer párrafo que los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal, deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para los efectos que sean conducentes, ya sea también en las oficinas, de correos, mensajería o fax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual sin excepción alguna, deberá presentarse precisamente, en las oficinas administrativas que corresponda.

En su segundo párrafo, el numeral en comento aduce que para el caso en que el escrito sea presentado ante un órgano incompetente, éste deberá remitir la promoción al órgano que sea competente en el plazo de cinco días. Cabe señalar que la fecha de presentación del escrito, será la que conste en el acuse de recibo del órgano incompetente, salvo el supuesto en que se aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado al órgano competente, dejando constancia por escrito en el propio documento de tal circunstancia, así como copia sellada que se exhiba.

Respecto al pedimento que se solicite en la instancia, éste deberá ser lícito, posible y expresar de forma clara los hechos y razones que den motivo a tal petición y finalmente considerar que el promovente debe acreditar su personalidad, estimando que para ello debe ser sujeto de derecho y obligaciones, así como la capacidad jurídica que posee de goce o de ejercicio según sea el caso.

Cuando el procedimiento ha sido iniciado por el promovente, su contenido determinará la consecuencia de su propia creación y los efectos que produzca, pues su existencia se basa en el seguimiento de trámites que lo componen hasta concluir con la resolución del mismo.

El artículo 16 fracción X de la LFPA, señala que la obligación de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares, será el dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

La consecución del procedimiento tiene un carácter inquisitivo, pues el órgano administrativo debe impulsar de oficio todos y cada uno de los trámites, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados tal y como lo expone el artículo 18 de la LFPA, pues aunque los particulares son los que incitan la iniciación del procedimiento, lo cierto es que éstos no cuentan con la disposición para la tramitación de los mismos dentro del órgano correspondiente.

Toda vez que los órganos administrativos son quienes deben impulsar el procedimiento, no debe detenerse su consecución, pues de manera intrínseca nuevamente se prevé el interés público que conlleva a la conclusión de esa actividad administrativa. Así, al imprimirse la oficiosidad en el procedimiento administrativo, el interesado tiene derecho no sólo a conocer los actos de instrucción que se dirijan a atender su petición sino que derivado de esas instrucciones, la resolución se emita de acuerdo a los trámites establecidos durante el procedimiento administrativo como lo indica el artículo 49 de la LFPA.

Un elemento importante dentro del procedimiento administrativo iniciado a petición de parte interesada, es que el órgano administrativo a quien se dirija el acto

sea competente pues de no ser así, la petición que realice el promovente puede demorar, restando efectividad a su pretensión.

Otro efecto previsto iniciado el procedimiento administrativo es la adopción de medidas tal y como lo establece el artículo 44 de la LFPA, que determina lo siguiente:

"Artículo 44.- Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen suficientes elementos de juicio para ello".

En base a lo anterior, debe estimarse que para adoptar las medidas cautelares que se pretendan formular, el órgano administrativo que las contemple debe ser competente en razón de la resolución del procedimiento, las cuales podrán adoptarse independientemente de que el acto sea iniciado de oficio o a instancia de parte interesada.

Para adoptar dichas medidas es indispensable que exista el procedimiento, es decir que haya sido iniciado; así mismo, deben existir elementos suficientes para ello, pues tampoco resulta idónea su adopción si del contenido del expediente que contenga las actuaciones relativas al procedimiento no se desprenden elementos suficientes para justificar su concepción.

Tampoco deben causar daños irreparables a los interesados, pues aunque la adopción de dichas medidas aseguren la eficacia de la resolución, no deben pasar por encima de los derechos que las leyes amparan al interesado. En el ejercicio de nuestro Derecho Administrativo, la medida cautelar se extinguirá con la terminación del procedimiento o podrá mantenerse de forma definitiva.

Respecto a la integración del procedimiento, se desprenden dos elementos que conforman el desarrollo del procedimiento administrativo, que son los actos de instrucción y los actos de ordenación, entendiendo por actos de instrucción aquella fase que compone y regula una parte del procedimiento y por actos de ordenación,

aquella actividad que regula la consecución y el debido desarrollo del procedimiento que va desde su inicio hasta su conclusión.

En el desarrollo del procedimiento se contempla igualmente lo que establece el citado artículo 18 de la LFPA, pues el curso del procedimiento administrativo debe seguirse de oficio, garantizando la función administrativa en todas y cada una de sus fases que lo integren; así el impulso que tome dependerá de aquellos trámites que lo complementen basados en la orden que el órgano administrativo competente haga manifiesto y que se cumplimenten desde el inicio del procedimiento hasta su óptima terminación.

Como todo proyecto que se origina y nace a la vida jurídica, debe tener una dirección la cual dependerá en este caso, de los actos que se realicen dentro del procedimiento administrativo y que se susciten en un espacio y tiempo específico; es así como se contemplan los actos de comunicación o mejor dicho, las notificaciones.

Los artículos 35 a 39 de la LFPA, prevén los supuestos y requisitos respecto al régimen de las notificaciones, que igualmente deben ejecutarse bajo condiciones que permitan dar seguridad al sujeto a quien recae el acto, en su carácter de destinatario a quien se le hará de conocimiento la existencia de un procedimiento o acto de autoridad.

Para que el interesado tenga la certeza material y jurídica, de que es a él a quien se le hará de conocimiento la decisión de un acto de autoridad derivado de un procedimiento, la notificación deberá hacerse por el órgano competente para la instrucción del procedimiento. Aunque la notificación debe ser recibida en primera instancia por el interesado a quien afecte el acto a entregar, la persona que reciba éste puede ser distinta dependiendo de las circunstancias que se presenten al momento de practicar la diligencia.

Otro requisito que debe considerarse al momento de efectuar la notificación, es el que menciona el artículo 39 de la LFPA, donde especifica que la resolución o acto que se notifique, deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa.

Aunado al numeral precitado y de acuerdo a lo que establece el artículo 3 fracción XV de la ley en cita, tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan. Así mismo, de notificarse un acto que no contenga el texto íntegro, no sólo de la decisión que tome el órgano emisor, sin enunciar todas y cada una de las etapas que integraron el procedimiento, la notificación será nula en virtud de que el particular tendrá referencia sólo de una parte del acto.

Para realizar el acto de notificación, el mismo artículo 39 de la LFPA determina el plazo máximo de diez días el cual comenzará a surtir efectos a partir de la emisión del acto. En el supuesto caso de que la notificación no pudiese realizarse dentro del plazo anteriormente señalado, ésta no será inválida ya que únicamente lo que se retrasa son los efectos del acto, siendo que la notificación no es un acto que afecte el fondo o el contenido de lo que se pretenda hacer de conocimiento al interesado.

El artículo 35 de la LFPA, señala la forma en que se podrán realizar las notificaciones, así como los actos que podrán hacerse de conocimiento al interesado como se indica a continuación:

"Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I.- Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II.- Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo también podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos, y

III.- Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore el domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal,

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover, el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.”

Así mismo, la diligencia deberá realizarse en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento de que se trate, en donde el notificador deberá cerciorarse que se trata del domicilio del interesado, tal y como lo establece el artículo 36 de la LFPA.

Respecto a las notificaciones personales, el numeral citado en el párrafo anterior también prevé distintos supuestos que pueden suscitarse al momento de llevar a cabo la notificación y que resulta importante considerarlos para no incurrir en irregularidad alguna al momento de llevar a cabo la diligencia. En los párrafos II, III y IV del ordinal 36 de la ley antes invocada establece lo que sigue:

“Artículo 36.- (...)

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado se espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrase cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.”

Tratándose de aquellas notificaciones que se realicen por edictos, el artículo 35 fracción III de la LFPA, señala lo supuesto en que se efectuará tal acto; es decir, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Para que una notificación pueda surtir efectos de manera óptima y directa, deben reunirse los requisitos anteriormente expuestos. En caso de que no suceda de tal modo, la notificación realizada no podrá surtir sus efectos de forma adecuada.

Cuando una notificación no ha sido debidamente ejecutada, los plazos para interponer el recurso que corresponda no podrán correr de forma normal, por lo que el destinatario del acto no estará obligado al acto notificado. Si el destinatario por alguna razón, sigue la indicación de una notificación errónea, tiene la posibilidad de solicitar la nulidad de notificaciones a través del recurso idóneo, teniendo como consecuencia que la notificación se vuelva a ejecutar en el supuesto caso de que resulte defectuosa tal diligencia.

Para el caso de la impugnación de notificaciones, cuando dicho acto no se hubiese realizado o fuese defectuosa, puede subsanarse siempre y cuando el interesado o el representante legal, hagan manifestación expresa de conocer su contenido y que se interponga el recurso que proceda. Los elementos y supuestos aplicables para la impugnación de notificaciones, así como su convalidación, se encuentra prevista en los artículos 40 y 41 de la LFPA.

Finalmente, para que exista una prueba sustentable de la práctica de una notificación, debe existir una constancia que permita conocer no sólo a quién le fue dirigido el acto de autoridad; debe pormenorizarse todos y cada uno de los hechos y circunstancias que se suscitaron al momento de llevar a cabo la diligencia que nos ocupa.

Aunque existen diversas formas de ejecutar una notificación, en la práctica habitual se realizan de manera escrita, la cual posteriormente a su ejecución, debe

constar en el expediente que contiene las actuaciones del procedimiento administrativo que se desarrolle.

Otra etapa del procedimiento del procedimiento administrativo es la instrucción, la cual se sustenta en el contenido del artículo 49 de la LFPA, señalando que los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio, por el órgano que tramite el procedimiento.

Estimando lo anterior, se entiende que los actos de instrucción del procedimiento son aquellos que conllevan al pronunciamiento de la resolución que sea emitida, los cuales pueden proceder tanto de los particulares como de la Administración. Por ello, los elementos que coadyuvan al pronunciamiento de la resolución respectiva por el órgano administrativo emisor, deben ser sustanciales en cuanto a su valor y su existencia se base en manifestaciones debidamente fundadas y motivadas, atendiendo a los medios probatorios con los cuales se demuestre su validez y autenticidad.

El artículo 16, párrafo V de la LFPA, apunta que la Administración Pública, en sus relaciones con los particulares, tendrá la obligación de admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dicar resolución.

Para que el órgano emisor esté en condiciones de emitir una adecuada resolución, los artículos 53 y 54 de la LFPA, hacen mención a los informes u opiniones que puede solicitar a otros órganos administrativos a efecto de resolver lo que corresponda; de lo cual es evidente a todas luces que aquél órgano administrativo que pretenda emitir una resolución, puede apoyarse en otros órganos para la mejor determinación del procedimiento, sin perjuicio de que su decisión particular se oscurezca con otros criterios que resulten benéficos para la emisión del resolutivo correspondiente.

Cabe señalar que para la emisión de informes u opiniones, el artículo 55, párrafo I de la LFPA establece un plazo de quince días posteriores a su solicitud.

Las pruebas dentro del procedimiento administrativo, son aquellos elementos con los que se demostrará la exactitud de los hechos que son el apoyo fundado para que el órgano administrativo ejecute la emisión de la resolución respectiva.

Dentro de la LFPA, el artículo 50 indica que en el procedimiento administrativo se admitirán toda clase de pruebas excepto la confesional de autoridades. En dicho precepto también se establece que la autoridad podrá allegarse de los medios de pruebas que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano administrativo ante quien se tramite el procedimiento, podrá valorar y acordar la admisibilidad de las pruebas que se ofrezcan. En esa tesitura, dicho órgano también podrá rechazar la admisión de pruebas que hayan sido propuestas por los interesados bajo los siguientes supuestos: cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.

El artículo 51 de la ley precitada, hace referencia al desahogo de pruebas en el cual se estiman los plazos para tal efecto, siempre y cuando no se emita resolución definitiva. Para el caso en que el interesado haya ofrecido pruebas para su respectivo desahogo, el artículo 52 de la LFPA, indica que el órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

Como parte de los últimos actos de instrucción, posterior al desahogo de pruebas y previo a la emisión de la resolución definitiva, se encuentran los alegatos.

Los alegatos deben enfocarse a las consideraciones que de hecho y de derecho hayan surgido durante el desarrollo del procedimiento administrativo, tomando en cuenta que las pruebas, vistas un como medio demostrativo de la verdad, son una herramienta útil para reforzar lo que ya se ha señalado a lo largo del procedimiento de que se trate. El artículo 56 de la LFPA, prevé tanto la posibilidad de los interesados para formular alegatos, como el plazo en que debe presentarse ante la autoridad correspondiente, sin que exista sanción o apremio por su omisión. Vencido el plazo para formular alegatos, se procederá la conclusión del trámite.

Respecto a todos los elementos que integran el procedimiento administrativo, éstos deben darse de acuerdo a la consecución del mismo, ya que sólo así podrá conocerse el debido cumplimiento señalado en ley, salvo que alguna disposición especial determine lo contrario. Así mismo, el seguimiento de todo el procedimiento deberá realizarse en la oficina o dependencia del órgano ante quien se realice el trámite respectivo, pues no hay que olvidar que el expediente que contiene todas y cada una de las actuaciones realizadas en el procedimiento de referencia, se encuentra en resguardo del órgano ejecutor del acto.

Es importante resaltar que para poder emitir una resolución, el expediente que contenga las actuaciones del procedimiento debe estar completo, ya que de su contenido, depende la determinación y el sentido de la emisión del resolutivo.

La etapa de terminación del procedimiento administrativo es simplemente la conclusión del mismo, la cual se lleva a cabo por el órgano administrativo respectivo a través de la resolución que emita.

La resolución administrativa es la parte final de todo procedimiento en la que se podrá observar su inicio, desarrollo y terminación, en la medida en que se haya efectuado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables vigentes. Su emisión debe sujetarse a requisitos elementales que deriven del cumplimiento de las normas que prevén su gestación, cuya formalidad le dará la eficacia y validez de la que ya se ha hablado con anterioridad.

Uno de esos requisitos formales más importantes es la congruencia de la resolución, indicada en el artículo 59, párrafo II de la LFPA, por lo que la decisión que proyecte el órgano administrativo, no debe contravenir las peticiones realizadas por las partes que intervengan en el procedimiento.

Considerando otros requisitos formales del acto, el numeral 3 de la ley antes citada enuncia en su fracción V que esté fundado y motivado; en su fracción X que se mencione el órgano del cual emana; en su fracción XIII que sea expedido señalando lugar y fecha de emisión; así como lo se expone en su fracción XIV, que tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentre y pueda ser consultado el expediente respectivo.

Así mismo la LFPA en su ordinal 17, prevé el requisito del tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, pues no podrá exceder de tres meses, salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo.

Cuando el procedimiento administrativo termina con la emisión de la resolución definitiva, ésta puede ser susceptible de ser impugnada cuando afecte los intereses de los interesados, siempre y cuando el acto haya sido notificado legalmente. El sustento a lo que se ha manifestado se ve en el artículo 3, fracción XV de la LFPA, toda vez que dentro de los elementos y requisitos del acto administrativo, tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan.

Si bien la resolución definitiva representa la terminación del procedimiento administrativo, existen otros actos que pueden poner fin al procedimiento en cuestión.

El artículo 57 de la LFPA, alude a las formas de terminación del procedimiento como son: a) la resolución del mismo, b) el desistimiento; c) la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, d) la caducidad; e) la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas y; f) por convenio de las partes.

Considerando que ya ha sido expuesta la terminación del procedimiento a través de la resolución del mismo, a continuación se hace una breve reseña de las demás formas que dan fin al procedimiento en base al artículo anteriormente enunciado.

Respecto a las fracciones II y III contenidas en el artículo 57 de la LFPA, el artículo 58 del mismo ordenamiento legal, menciona la opción de que el interesado pueda desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden o interés público.

La diferencia existente entre el desistimiento y la renuncia es de carácter procedimental, ya que en el caso del desistimiento, no existe impedimento alguno para que el interesado con posterioridad, pueda realizar la misma petición en un nuevo procedimiento; sin embargo en la renuncia no existe tal posibilidad, en virtud de que se afecta el derecho que le asiste al peticionario para hacer valer

nuevamente su pretensión en un futuro, teniéndose como una terminación concreta del procedimiento.

Para que opere el desistimiento o la renuncia, el interesado deberá manifestarlo ante el órgano administrativo, haciéndolo valer en cualquier momento (de manera verbal o por escrito), siempre y cuando su petición no afecte el interés público. Así mismo, el órgano competente valorará su aceptación y en caso de no ser así, únicamente acordará su tramitación hasta dictar resolución. De ser procedente la petición, la renuncia como el desistimiento tiene como consecuencia la terminación del acto; en el supuesto de que se trate de dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia, afectará únicamente a quien lo hubiese formulado.

La caducidad, prevista como una forma de terminación del procedimiento en la fracción IV del artículo 57 de la LFPA, se refiere a la paralización del procedimiento ya sea por causas imputables al interesado o al órgano administrativo que ha actuado de oficio.

El artículo 60 de la ley antes comentada, menciona lo siguiente:

“Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirando dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará de archivo las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.”

De acuerdo a la cita anterior, la caducidad se enfoca simplemente al transcurso del plazo señalado por la ley respecto a la emisión de la resolución correspondiente en donde expone los dos supuestos por los cuales opera dicha figura. La paralización del procedimiento representa la detención del procedimiento en donde es evidente la imposibilidad de darle continuidad.

En la práctica del derecho administrativo actual, la figura de la caducidad ha cobrado gran importancia, ya que si bien la mayoría de los procedimientos ejecutados se realizan de oficio, evita que los órganos administrativos se excedan en el cumplimiento de plazos y términos establecidos en las leyes que resulten aplicables a un caso concreto, dando certeza jurídica al gobernado en razón de que el procedimiento se ajusta a las disposiciones legales relacionadas con el acto a realizar, teniendo como consecuencia que la emisión de la resolución definitiva verse en un marco que de hecho y en derecho se encuentre debidamente formulado.

Los efectos que produce la caducidad son que una vez declarada, se dé la terminación del procedimiento y el archivo de las actuaciones, como se indica en el numeral precitado.

Otra forma de terminación se encuentra prevista en el artículo 57 fracción V de la LFPA que es la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; esas causas dependerán no así del procedimiento, sino de las partes que intervengan en él, del objeto del procedimiento o de la norma que resulte aplicable al mismo.

Finalmente y en cuanto a la terminación señalada en la fracción VI del artículo 57 de la ley multicitada referente al convenio de las partes, refiere que el procedimiento puede dar por concluido de dicha forma bajo tres supuestos: el primero será siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico, por lo que su terminación debe efectuarse conforme a derecho; el segundo supuesto se refiere a que no verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, que en este supuesto puede suscitarse una cuestión patrimonial como un simple ejemplo; y el tercer supuesto que tengan por objeto satisfacer el interés público, que como se ha venido recordando a lo largo del presente trabajo, el interés público resulta ser la finalidad por la que los órganos administrativos realizan sus actividades en armonía con los particulares.

Aunque las formas de terminación del procedimiento administrativo ya han sido expuestas de acuerdo con lo que establece la LFPA, en la práctica de nuestro derecho administrativo, existe una forma de terminación que se considera aplicable para aquellos procedimientos incoados a petición de parte conocida como el silencio administrativo, la cual se regula por el artículo 17 de la ley en comento.

El silencio administrativo se concibe como la falta de pronunciamiento de una autoridad que, derivado de la inactividad o estancamiento procesal, no existe resolución alguna que recaiga al pedimento o instancia promovida por un particular, dentro de los tres meses que indica el ordinal 17 de la LFPA. Dicha figura se clasifica de dos formas: la negativa ficta y la positiva ficta, siendo más habitual la negativa ficta, ya que en la mayoría de los casos, el silencio de la autoridad presume la falta de consecución de procedimiento, respecto al pedimento del interesado, dando como consecuencia la denegación de dicha petición. Ya que la positiva ficta no se prevé de manera expresa en el artículo en análisis, ésta se sujetará a las disposiciones de aquellas leyes que sí la prevean.

Toda vez que se trata de una ficción dentro del procedimiento administrativo, a criterio del sustentante, el silencio administrativo (sea negativa o afirmativa ficta) no puede estimarse como una forma de terminación, ya que existe la obligación de que el órgano administrativo que conozca de un procedimiento determinado, tiene la obligación de dictar resolución expresa en el que el interesado tenga la certeza de que su petición ha cumplida con todas y cada una de las etapas que integran el procedimiento correspondiente.

2.6.- Las Garantías Individuales en el Procedimiento Administrativo.

Todas y cada una de las personas tienen intereses vitales que caracterizan su existencia; su particularidad depende en cierta medida del lugar en donde hayan nacido, sus condiciones socio-económicas o sus características físicas. Para disfrutar plenamente de esos intereses traducidos en derechos es necesario considerar su protección a través de un instrumento que reconozca expresamente

quiénes pueden ser titulares de derechos, la clasificación de esos derechos, su interpretación y aplicación considerándolos como fundamentales.

La CPEUM, reconocida como un instrumento legal supremo, es una norma dotada de derechos fundamentales que crean una relación jurídica entre los sujetos titulares de esos derechos y un objeto relacionado con el reconocimiento de una conducta ordenada que resulte ser permitida o prohibida. La relación jurídica entre el sujeto y la conducta ordenada podrá ser variable dependiendo el objeto que se pretenda proteger respecto a un derecho fundamental concreto, para lo cual la protección de éste debe garantizarse y así poder definir la condición del sujeto y la eficacia de la norma que contenga tal derecho.

Por lo tanto, las garantías individuales (previstas bajo ese concepto, en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Carta Magna) son los instrumentos que salvaguardan los derechos fundamentales del gobernado y que han de servir en un momento determinado para reparar las violaciones que se haya producido a los derechos reconocidos por dicha norma.

Las garantías individuales previstas en el procedimiento administrativo son la primicia que han de darle el calificativo de válido al acto de autoridad que pretenda ser ejecutado y de legal a la actuación de la autoridad competente en razón de la función que realice de acuerdo a sus facultades materiales y territoriales.

En relación al procedimiento enunciado en el párrafo anterior, existen preceptos constitucionales que no pueden dejar de ser previstos en todo acto de autoridad, ya que su falta de aplicación puede lesionar considerablemente la esfera jurídica del gobernado a quien recaiga, siendo que el acto expedido por el órgano estatal se haya efectuado de manera caprichosa y por demás ilegal.

A continuación se hará un breve análisis de aquellos artículos constitucionales que no deben dejar de observarse en todo acto de autoridad y que por su importancia y naturaleza, deben proveer de certeza jurídica a todos aquellos que se encuentren sujetos a un procedimiento determinado.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Título Primero, Capítulo I, de las garantías individuales establece lo siguiente:

“Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De la simple lectura que se realice a la cita anterior, el artículo 1º habla del principio de igualdad referente a las garantías, otorgando a través de la constitución, los derechos contenidos en su texto los cuales no podrán ser suspendidos ni restringidos, salvo los casos en que las disposiciones de la misma constitución establezcan como se prevé en su artículo 29, el cual señala en qué casos y quiénes podrán suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente la situación, pero que deberá hacerlo por un tiempo limitado.

Lo anterior permite ver que la suspensión de las garantías no es absoluta, pues en ese caso se violarían de manera gravísima los derechos fundamentales de las personas. Cabe señalar que si bien el artículo en estudio hace referencia a los derechos previstos en sus primeros 29 artículos, ello no quiere decir que los demás preceptos reconocidos en la Ley Fundamental quedan excluidos como derechos directamente reconocidos de los gobernados, por lo que en el contexto literal del primer párrafo de la frase **todo individuo** se refiere a todos aquellos que son titulares de derechos contenidos en dichas garantías, sin hacer distinción alguna.

Por ello, toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional gozará de las garantías previstas en la CPEUM, lo que implica una relación jurídica estrecha entre autoridades y gobernados, considerando sus derechos y obligaciones respectivamente.

Dentro de su segundo párrafo, encontramos la prohibición de la esclavitud en territorio nacional, para lo cual el derecho de libertad señalado en el numeral en estudio hace evidente la protección de los intereses de las personas que en caso de aquellas personas que lleguen del extranjero en calidad de esclavos, alcanzan en nuestro país su libertad y la protección de las leyes.

Haciendo una breve mención al tercer párrafo del numeral en estudio, tenemos la prohibición de la discriminación, cuya garantía de igualdad pretende evitar la posibilidad de tratos desproporcionales e irracionales de las personas respecto a los rasgos y características en relación con el origen étnico o nacional, género, la edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o pretenda menoscabar derechos y libertades.

Aunado lo anterior al procedimiento administrativo, tenemos que toda persona que se sujete a un acto de autoridad, debe saber que cuenta con la protección de sus derechos a través de garantías previstas en una norma constitucional y que de acuerdo a lo analizado en los párrafos primero, segundo y tercero, no debe causarse menoscabo a sus derechos y libertades previstos en nuestra Carta Magna.

Continuando con el estudio respectivo, tenemos el artículo 8 de nuestra Ley Fundamental que a la letra indica:

“Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

El artículo anteriormente citado reconoce el derecho de petición, a través del cual, el gobernado podrá hacer valer un pedimento o requerimiento ante una autoridad (federal, local o municipal), formulándose de manera pacífica y respetuosa. Así mismo, ante toda petición que se formule, deberá recaer un acuerdo escrito que expida la autoridad, en el cual ha de exponer su decisión respecto a lo que haya manifestado el particular en su escrito respectivo.

El derecho de petición es reconocido para todas las personas, según el primer párrafo del artículo 1 de nuestra Carta Magna; en casos particulares, los menores de edad y las personas con capacidades diferentes también pueden ejercerlo a través de su representante legal. La excepción existente en el numeral en estudio, es en cuanto al ejercicio de los extranjeros sobre este derecho en materia política. Elisur Arteaga Nava, ejemplifica lo anterior cuando “en los términos de la fracción I, del artículo 73 constitucional, solicitan sea admitido un nuevo estado a la unión federal”²⁰; por lo que en este caso específico, sólo los ciudadanos son los únicos que podrán hacer valer su derecho de petición en materia política.

Aunque el derecho de petición es ejercido en su mayoría por cualquier individuo, la autoridad también puede ejercer tal derecho, en tanto se trate de un pedimento en donde ese órgano no sea competente para conocer de un asunto en particular y éste lo turne a otra que estime competente, recayendo a esa petición un escrito expedido por la autoridad que sea competente.

Para el caso de los servidores públicos que ejerzan su petición y que estén sujetos a departamentos judiciales, sean federales o locales, su pedimento versará sobre funciones meramente legislativas y administrativas. Respecto a las jurisdiccionales, deben efectuarse a través de vías particulares como demandas, recursos, quejas, etc.

Respecto a las formalidades para ejercer el derecho de petición, debe sujetarse a lo que determine la ley correspondiente. Así mismo, el plazo para que la autoridad emita su respuesta, también se sujeta a lo que determine la ley que resulte aplicable.

²⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, Garantías Individuales, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009. p. 601.

Por tal motivo, el derecho de petición no puede dejar de concebirse en el procedimiento administrativo, toda vez que su existencia sustenta eficazmente la manera en que las personas podrán hacer valer un pedimento ante cualquier autoridad, garantizando un ejercicio constitucionalmente instituido.

En materia administrativa federal, el artículo 15 de la LFPA, establece las formalidades que ha de acatar el solicitante a efecto de ejercer formalmente su petición; en lo que se refiere a la respuesta formulada por la autoridad administrativa, el plazo para que la autoridad conteste lo que corresponda, se encuentra previsto en el artículo 17 de la ley antes citada, para lo cual también deberá contar por escrito, sujetándose a las formalidades reconocidas en la misma ley.

Siguiendo con el análisis que nos ocupa, tenemos al artículo 14 constitucional que a la letra señala lo que sigue:

“Artículo 14.- A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Del análisis del artículo 14 constitucional, reconocido como una garantía de audiencia, hace referencia a la defensa de que dispone todo gobernado ante un acto de autoridad y que en algún momento éste pueda ser privado de derechos e intereses particulares. Del mismo numeral, de su primer párrafo se desprende la figura de la irretroactividad de la ley, la cual se enfoca a los efectos reguladores a

una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones que pueden suscitarse en un momento, valorando su temporalidad y en donde una ley no deba aplicarse hacia el pasado.

El **efecto retroactivo** que se menciona en el numeral en estudio, se traduce en ese acto de ley que no puede rebasar su ámbito de aplicación que pueda afectar los derechos de los particulares, ya que la misma Carta Magna protege los intereses de los gobernados previendo en todo momento el inicio de la vigencia de una ley, su aplicación y su terminación.

Por lo que se refiere al término contenido en el primer párrafo de **ley**, tenemos que dicho término se hace extensivo a aquellas normas jurídicas generales que pueden ser aplicadas en un tiempo y momento específico como son reglamentos, tratados internacionales, etc., por lo que si estimamos en un sentido inflexible la palabra ley únicamente como aquella norma que no puede ser aplicada de forma retroactiva, estaríamos dejando fuera todo instrumento que regule la conducta de las personas y los actos que los órganos gubernamentales lleven a cabo.

Continuando con el análisis del precepto que nos ocupa, en su segundo párrafo encontramos que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El párrafo antes referido, viene a ser una pieza importante en lo que se refiere a la garantía de audiencia, ya que en su contenido se prevén los siguientes aspectos: a) acto privativo y; b) juicio seguido ante tribunales previamente establecidos que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.

El término de **acto privativo** podemos relacionarlo con aquella actuación que produzca una autoridad competente mediante la cual afecte o disminuya un bien protegido por un derecho fundamental de un particular. Los bienes que pueden ser privados mediante un acto de autoridad de acuerdo a lo que señala el segundo

párrafo del artículo 14 constitucional son: libertad, propiedades, posesiones o derechos.

En el mismo párrafo segundo se establece que todo acto privativo debe ser dictado por tribunales previamente establecidos, en un juicio en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento. Aquí se hace evidente la garantía de debido proceso, la cual contempla todas y cada una de las formalidades que debe contener todo procedimiento y que pueden conducir a una adecuada y oportuna defensa del gobernado ante el acto privativo.

Aunque el numeral en estudio hace referencia expresa a la palabra **juicio**, no debe entenderse en sentido estricto, ya que en sentido amplio se trata de la función jurisdiccional que ha de sujetarse al desarrollo de una serie de actos que se relacionan entre sí. Para entender mejor lo anterior, resulta prudente citar la tesis aislada en materia administrativa común de la séptima época, visible en la página 15, del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro 232627, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA”. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que se pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.”

Las formalidades esenciales que debe contener todo procedimiento, vistas también como etapas procesales, han de satisfacer la garantía de audiencia; dichas etapas pueden valorarse en el siguiente orden: a) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, en la cual el particular debe ser avisado

respecto al acto que pretenda ejecutarse como privativo y que al poner todos los elementos del acto a la vista, tenga un conocimiento amplio del asunto y sepa cuál es la consecuencia que deriva de ese acto; b) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas por parte del interesado, en donde el interesado además de ser llamado o informado, tenga la oportunidad de presentar los elementos probatorios que considere pertinentes, los cuales serán valorados y estudiados y con los que pueda garantizar su defensa; c) la formulación de alegatos, que en esta etapa el particular tenga la oportunidad de alegar y; d) la resolución que se dicte sobre el asunto, es decir, la parte en donde se diriman las cuestiones aducidas por las partes.

En cuanto al párrafo tercero del artículo 14 constitucional, si bien su contenido se refiere específicamente a la materia penal, no debe entenderse en sentido literalmente expreso, ya que cualquier materia (civil, administrativa, etc.) puede ser susceptible de imponer sanciones a los particulares.

Sin embargo, de ser procedente la imposición de alguna sanción de cualquier otra materia, ésta no debe ejecutarse por simple analogía o por mayoría de razón, ya que existen normas que contienen los elementos necesarios para encuadrar la conducta realizada por un particular al supuesto previsto en la ley que se trate y de acuerdo a su interpretación, por ello las normas deben contar con ciertos elementos que permitan identificar su campo de aplicación.

En el mismo sentido, se tiene lo que indica el párrafo último del artículo 14 respecto a la característica que deberá tener la sentencia en materia civil, pues siendo una garantía que protege de forma general a los gobernados, no debe considerarse únicamente en materia civil, ya que todo acto de autoridad que sea competente y con independencia de la materia, toda sentencia o resolución que emita debe efectuarse conforma a la letra y a la interpretación jurídica de la ley; por lo que su simple determinación que carezca de fundamento legal, sostiene la evidencia irrefutable de resolver un acto bajo el más notorio capricho del órgano emisor.

Continuando con el análisis de garantías individuales, se procede al estudio del artículo 16 constitucional que contempla la garantía de legalidad, que si bien tiene como particularidad una amplitud considerable respecto a la forma en que la autoridad debe actuar, no deja fuera los derechos de los particulares que se encuentran protegidos en nuestra Ley Fundamental. Toda vez que se trata de un precepto de alto contenido, a juicio del que sustenta, su análisis se enfocará a las cuestiones que se relacionen directamente con el procedimiento administrativo.

Inicialmente partimos del contenido del primer párrafo del artículo en estudio que señala lo siguiente:

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

Para tal efecto es óptimo desentrañar el contenido literal del párrafo precitado, ya que en primera instancia la esencia del artículo que nos ocupa se encuentra en sus primeras líneas.

Analizando la primera expresión **nadie podrá ser molestado**, encontramos nuevamente la protección de derechos que todo individuo debe tener, hasta en tanto la autoridad competente decida llevar a cabo un acto determinado.

A diferencia del artículo 14 que concibe un acto privativo, el numeral 16 hace referencia a un acto de molestia, el cual puede entenderse como aquel acto dirigido a las personas que habitan en el territorio nacional y que tenga como objeto la molestia que deriva de la determinación de una autoridad competente justificada previamente en una ley determinada. El acto de molestia puede afectar según el artículo analizado lo siguiente: personas, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Ya concretado lo que es un acto de molestia, deben considerarse requisitos que debe contener el mismo, ya que todo acto de autoridad debe tener un sustento definido que permita observar la sujeción a formalidades que no afecten directamente los derechos fundamentales de los gobernados.

Uno de los requisitos que menciona el primer párrafo del artículo 16 constitucional es que el acto de molestia conste por escrito. La eficacia de este requisito radica principalmente en el soporte existencial del acto de molestia y el alcance que debe tener. Al constar por escrito, se puede conocer el contenido del acto que ha de ser dirigido al gobernado y acorde al artículo 14 constitucional, éste tenga la oportunidad de defenderse correctamente.

Otro requisito que se enuncia en el artículo que se analiza es la autoridad competente, cuya figura debe encontrarse prevista en ley y que el funcionario público que se ostente como el titular del órgano emisor del acto sea reconocido como tal, estimando los límites que la ley le otorgue de acuerdo a sus facultades y atribuciones que le sean conferidas.

A criterio del sustentante, el requisito más importante que debe contener todo acto de molestia es la fundamentación y la motivación. La idea principal de estos requisitos es evitar el abuso de aquellos órganos estatales que emitan un acto de molestia y que a falta de criterios legales, la discrecionalidad de éstos intervenga tratando de justificar su actuación, pero sin basarlo en un criterio lógico-jurídico adecuado.

Incluso en actos discrecionales, la autoridad emisora del acto debe estimar la razonabilidad en que se basa su decisión, entendiendo por esto que debe tener en cuenta que los hechos sean ciertos, que se enfoquen a la cuestión del interés público y que la finalidad del acto sea proporcional respecto a los medios de aplicación y el objeto que quisiera lograr.

Estas reglas también están previstas para todo procedimiento administrativo que pretenda ser, considerado por la Ley Fundamental un acto de molestia; por lo tanto la observancia de los requisitos anteriormente estudiados es un factor que denota la legalidad del acto emitido por una autoridad que se encuentra íntimamente ligado con la protección de derechos fundamentales previstos en las garantías individuales consagradas constitucionalmente.

El párrafo décimo quinto del artículo 16 constitucional, habla de la facultad de tiene una autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias, las cuales serán únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y formalidades prescritas para los cateos.

Dicho párrafo resalta en forma limitativa en qué casos la autoridad competente podrá practicar visitas domiciliarias, estimando para ello cómo es que la autoridad ha de ingresar a un domicilio para cumplir con acto sin violar lo que se indica el primer párrafo del artículo en estudio. Así mismo, el párrafo que se analiza estipula que en estos casos, la visita se sujetará a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Si bien el autor Miguel Carbonell, señala que el cateo "es una orden judicial, por medio de la cual se autoriza que una autoridad pueda penetrar en un domicilio para realizar una inspección, buscar un objeto o aprehender a una o varias personas"²¹, en materia administrativa no se aprecia dicha figura, ya que la visita domiciliaria que se lleve a cabo persigue un interés distinto que es en sí el cercioramiento de que se han cumplido de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como la exhibición de libros y papeles que sean indispensables, para comprobar que se han acato las disposiciones fiscales.

A criterio del sustentante, resulta oportuno comentar que si el párrafo en comento manifiesta que el cercioramiento ha de enfocarse al cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía, no debe entenderse en sentido estricto, ya que la función de una autoridad administrativa no se limita únicamente a la verificación del cumplimiento de dichos reglamentos, pues en general debe estimarse que esa verificación abarca aquellas normas que otorguen facultades a la autoridades administrativas que regulen la conducta de particulares. Por ello, la visita domiciliaria debe contener todos y cada uno de los elementos y requisitos que todo

²¹ Cfr. CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, tercera edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2009, p. 711.

acto de autoridad debe integrar, así como las formalidades previstas en ley que se requieran respecto a las visitas.

En relación con el procedimiento administrativo, la LFPA detalla cuáles son esas formalidades que regulan las visitas domiciliarias como son: que conste por escrito señalando quién es la autoridad competente señalando el lugar o zona que habrá de verificarse así como el objeto de la visita, la circunstanciación de hechos en presencia del visitado y de dos testigos, etc.

Como se ha visto, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional permite proteger el derecho de todo gobernado a que el acto de molestia que emita una autoridad competente debe encontrarse fundado y motivado, teniendo en cuenta los elementos y requisitos que deben plasmarse y las condiciones en que la autoridad administrativa ha de llevar a cabo sus actuaciones que no atente contra el orden público y el interés social.

Finalmente y en lo que interesa, se estudia el artículo 17 constitucional, el cual prevé diversos aspectos que se involucran con el concepto de justicia y que se relacionan íntimamente con el procedimiento administrativo. Para hacer efectiva la exploración del artículo en cuestión, se han de analizar los elementos más importantes que contiene el numeral que nos ocupa. En ese orden de ideas, el artículo 17 señala lo que sigue:

“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán, la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Analizando el artículo que nos ocupa conviene revisar su literalidad, en virtud que de ahí derivan temas que merecen ser explicados dada la relación existente con el procedimiento administrativo. En primer lugar tenemos la prohibición que se menciona en el primer párrafo del artículo 17, el cual argumenta que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para hacerlo.

Aunque la naturaleza del hombre es repeler cualquier acto violento que pueda poner en riesgo su vida, en la actualidad sólo los órganos estatales son lo que pueden impartir justicia, lo que se traduce en la facultad que pueden tener de conocer respecto a un conflicto que puede surgir entre particulares o entre particulares y autoridades y que siendo competentes, les corresponda resolver ese conflicto aplicando la ley y demás medios que sea eficaces para ello; la consecuencia de la prohibición que señala el párrafo en estudio es que toda persona tiene derecho a acudir a un órgano jurisdiccional para que se administre justicia.

El acceso a la justicia, es un derecho fundamental que tiene como principio garantizar la existencia de medios institucionales, para que cualquier persona pueda acudir a ellos a efecto de que se repare la violación cometida en perjuicio de algún derecho o interés propio. Para la óptima impartición de justicia, nuestra Carta Magna prevé la existencia de tribunales que habrán de conocer sobre aquellos actos que causen un menoscabo a un gobernado y que éste cuente en todo momento con los recursos jurídicos ideales para hacer valer su respectivo derecho.

La impartición de justicia que se explora debe sujetarse a términos y plazos previstos en las leyes, ya que para ello existe igualmente una formalidad en la que se han de respetar momentos o etapas procesales en los que tanto la autoridad jurisdiccional como el particular han de realizar una serie de actos que vayan alimentando el procedimiento de que se trate y así contar con elementos que serán debidamente valorados a efecto de que se esté en condiciones adecuadas para resolver lo que corresponda.

Luego entonces, del estudio que se realice al procedimiento en su totalidad, la autoridad jurisdiccional habrá de emitir una resolución que contenga la decisión de éste la cual tendrá que ser pronta, completa e imparcial, entendiendo por pronta que esa decisión debe ser emitida sin dilación alguna; por completa que la sentencia que emita la autoridad jurisdiccional debe de tener todos y cada uno de los actos efectuados por las partes interesadas en el procedimiento sin excepción alguna y; por imparcial, que aquellos que resuelvan el asunto se sujeten únicamente a las leyes que resulten aplicables al caso concreto y que se mantengan ajenos a los intereses de las partes involucradas en el asunto.

Esas tres características son las que han de complementar la debida impartición de justicia; así mismo, el párrafo segundo en estudio, señala también que la impartición de justicia debe ser gratuita, por lo que en este caso, las costas judiciales están prohibidas.

En el párrafo quinto del artículo 17 constitucional en lo que nos ocupa, señala la obligación de otorgar los medios necesarios para asegurar la independencia de los tribunales y la ejecución de sentencias de manera plena.

La independencia a la que se refiere el párrafo en estudio, se relaciona con la imparcialidad judicial, pues como se enunció con anterioridad, las autoridades jurisdiccionales deben emitir las sentencias basadas en la legislación aplicable sin intervenir en los intereses de las partes interesadas en el procedimiento que se trate; así mismo la independencia de los jueces (ya sea en materia federal o local, según la entidad federativa) deben estar separados de los demás poderes hablando del Ejecutivo y Legislativo, por lo que la aplicación de normas a casos concretos, depende exclusivamente a los órganos formal y materialmente judiciales.

Aunado a ello y atendiendo a lo que establece el párrafo cuarto del artículo en comento, las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales que deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes, también debe contar con los mecanismos necesarios para que al momento de emitir lo que corresponda, las autoridades jurisdiccionales estén en la mejor disposición de pronunciar su decisión basada en los elementos aportados durante el procedimiento que se trate y desde luego, sobre las leyes en que se hayan apoyado dichas autoridades para su pronunciamiento.

El penúltimo párrafo del numeral que se analiza, otorga la garantía de un servicio de defensoría pública de calidad para la población, asegurando además las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

En ese aspecto, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, deben tener en cuenta el derecho que tiene todo gobernado a contar con un servicio de defensoría pública, ya que si bien el acceso a la justicia se prevé como un derecho fundamental garantizado por nuestra Carta Magna, lo cierto es que no todas las personas cuentan con los medios para tener acceso a la justicia constitucionalmente reconocida, toda vez que en la práctica algunos particulares, para poder defender sus derechos o intereses cuando se ven afectados, tienen la necesidad de contratar los servicios de un abogado, para lo cual estos últimos requieren recursos económicos no sólo para conseguir los elementos óptimos para la defensa del interesado, pues está de por medio el cobro de sus servicios el cual es variable.

Aunque la defensoría pública sea un medio que debe estar garantizado para la población, debe tener tal calidad que sea capaz de solucionar el problema de la parte interesada de acuerdo a sus pretensiones ajustadas a derecho; así mismo, el servicio profesional de carrera que asegure las condiciones de los defensores debe contar con las más estrictos elementos que optimicen el ejercicio de los defensores y que éstos se encuentren debidamente capacitados para poder prestar su servicio eficazmente a la población que lo requiera.

Para concluir, tenemos lo que marca el último párrafo del artículo 17 de la CPEUM, el cual indica que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Si bien el párrafo que se analiza, prohíbe sancionar con prisión a una persona por deudas de carácter civil, la distinción entre una sanción penal y una de naturaleza civil es evidente; del mismo modo que se indicó en el estudio al artículo 14, párrafo cuarto de nuestra Ley Fundamental y aunque la literalidad de este último párrafo es clara, si en materia administrativa no resulta aplicable la sanción privativa de la libertad respecto al procedimiento administrativo, lo cierto es que el órgano competente buscará otro tipo de sanciones que se adecuen al caso concreto y en cuanto a los elementos que la ley señale aplicable para determinar la sanción impuesta al infractor en caso de existir irregularidad alguna.

En ese contexto y del estudio realizado al párrafo que nos ocupa, existe la prohibición de traducir como penal una sanción de carácter civil; por tal razón y por ninguna circunstancia debe traducirse la imposición de una sanción, cuando para cada materia existe un instrumento legal que ha de calificar la conducta de las personas y desde luego, la sanción que recaiga a la conducta del particular que no se adhiere al cumplimiento de las obligaciones plasmadas en la norma.

Como se ha visto, la observancia de las garantías individuales en todo acto de autoridad es de vital importancia, ya que de ese modo puede sustentarse la legalidad y eficacia de los actos que lleve a cabo cualquier órgano gubernamental que sea competente, así como la certeza jurídica de su actuar ante los administrados.

Las garantías de seguridad jurídica que fueron examinadas en el presente, son la columna vertebral de todo acto que tenga como finalidad el ejercicio de las funciones que tiene las autoridades, apoyados en fundamentos legales que se adecuen a una actuación específica y los motivos que llevaron a ésta a intervenir de acuerdo a sus alcances materiales y territoriales.

En ese sentido, puede estimarse que para el caso del procedimiento administrativo, las garantías que fueron estudiadas en este punto resultan aplicables de forma general para proteger en todo momento al gobernado del actuar de la autoridad y que de forma suprema, protegen en todo momento los derechos fundamentales de las personas que por ninguna razón, deben ser vulnerados y mucho menos, ignorados.

CAPÍTULO 3

LA CONTRADICCIÓN DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1.- El artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El numeral motivo de esta tesis, tiene una importancia única desde el punto de vista procedimental, toda vez que de su contenido se desprende un supuesto para ser aplicado con una particularidad específica; prevé la intervención de la autoridad en dos situaciones especiales debidamente fundadas y motivadas, sin sujeción a los requisitos y formalidades previstas en la LFPA, respetando en todo caso las garantías individuales.

A criterio del que sustenta y en virtud de todo lo que se ha expuesto en el presente, resulta confuso tratar de aplicar un procedimiento sin sujeción a los requisitos y formalidades que debe contener todo acto de autoridad y en ese orden, respetar las garantías individuales previstas en nuestra Carta Magna.

Para ello, es conveniente hacer un estudio minucioso del ordinal 61 de la LFPA, a efecto de conocer su naturaleza, alcance y limitantes que posee en virtud de la literalidad que lo caracteriza, así como las causas y condiciones para su aplicación; por tal motivo y en este acto, resulta prudente hacer mención de sus antecedentes.

En el mes de abril de 1992, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados acordó formar un grupo de trabajo integrado por los tres Poderes de la Unión, con el propósito de preparar una iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo fundando sus principios y criterios en el artículo 73, fracción XXX de la CPEUM, la cual faculta al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias; el artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental, que decreta como facultad y obligación del Presidente promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; el artículo 90 de

nuestra Carta Magna que señala cómo debe ser la Administración Pública Federal; así como los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento constitucional, que prevé las garantías de legalidad y debido proceso cuya finalidad era la de regular la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa.

Luego de un largo proceso de actividades realizadas por el grupo formado por los Poderes de la Unión y académicos reconocidos, con fecha 28 de junio de 1994 se emitió la Exposición de Motivos de la Ley en comento, en la cual se expusieron los siguientes aspectos: a) Fundamento Constitucional, b) Denominación de la ley y su ámbito de aplicación; c) Principios de competencia, d) Principio de Imparcialidad; e) Principio in dubio pro actione, postulado como principio a favor del derecho de acción, f) Principio de oficiosidad; g) Principio del silencio administrativo, h) Principio de exigencia de legitimación; i) Principio de acceso al expediente administrativo, j) Principio de gratuidad del procedimiento administrativo; k) Principio de fijación de términos y notificaciones, l) Requisitos del acto administrativo y su invalidez y; m) Los recursos administrativos.

Hasta ese momento, la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo se constituía de 96 artículos y 03 artículos transitorios, los cuales se sustentaron de acuerdo a la Exposición de Motivos, en todos y cada uno de los incisos anteriormente mencionados.

Posteriormente, mediante Dictamen de Origen emitido por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, de fecha 13 de julio de 1994 y luego de realizar un estudio a la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se emite el Dictamen de referencia sometida de diversos Considerandos, siendo de gran importancia el Considerando 18, toda vez que en éste se indicó que aunque el procedimiento previsto en la iniciativa satisfacía los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, dicha Comisión consideró conveniente prever en un artículo que correspondería al numeral 61, que en casos en que mediara urgencia o emergencia, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente, la autoridad pudiera emitir el acto administrativo sin sujetarse a las formalidades y requisitos que se exigen para su emisión, salvaguardando en todo tiempo las garantías individuales del destinatario de dicho acto.

Siendo hasta entonces una mera consideración y aún con la idea contradictoria que guardaba la previsión del artículo motivo de esta tesis, mediante Dictamen Revisor de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de fecha 14 de julio de 1994, en el punto IV referido como "Modificaciones Introducidas en el seno de nuestra Honorable Colegisladora"²², después de ser turnada para su estudio y dictamen a la Comisión antes referida y con el objeto determinante de instituir un solo procedimiento que regulara la actividad de la Administración Pública Federal, la Comisión Dictaminadora propuso modificaciones a los artículos 1, 2, 23, 29, 37, 53, 76, 87 y 91 del texto de la iniciativa de ley, así como la supresión del artículo 6 y la adición de un nuevo artículo 61 en virtud de la consecución de la numeración por la supresión anteriormente expuesta, además de agregar un artículo transitorio y modificar la entrada en vigor de la ley una vez aprobada, a partir del 1º de junio de 1995 y no a partir del 1º de enero de ese mismo año, como se propuso en la iniciativa.

En el dictamen revisor del 14 de julio de 1994, haciendo referencia al nuevo artículo 61, sólo se indicó lo que la adición de un nuevo Artículo 61, implicaba que en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o de urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta ley, respetando en todo caso las garantías individuales.

En virtud de lo anterior, cabe señalar que antes y después de la manifestación de la adición del artículo 61, plasmada en el dictamen que nos ocupa no se ubica argumento, razonamiento o criterio alguno que demuestre cuáles fueron los motivos o elementos determinantes que consideró el legislador para emitir un artículo de esa naturaleza y que de manera consciente y lógica, haya previsto con seguridad la garantía de debido proceso plasmado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna y la garantía de legalidad enunciada en el artículo 16 del mismo ordenamiento constitucional.

²² Vid. Leyes y Tratados Internacionales, Legislatura Federal y del Distrito Federal [en línea]. Disponible: <http://www2.scjn.gob.mx/leves/Default.htm>. 09 de mayo de 2011. 11:54 AM.

Finalmente el texto del artículo 61 de la LFPA quedó de la siguiente manera:

“Artículo 61.- En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo momento las garantías individuales.”

Así las cosas, desde que entró en vigor dicha ley y hasta nuestros días, los legisladores no han efectuado -ni siquiera considerado- el estudio y análisis que necesita el artículo 61, toda vez que la ejecución de un acto de autoridad sin sujetarse a las formalidades contenidas en esa norma, atenta contra los principios del procedimiento administrativo y conculca los derechos fundamentales del gobernado previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

3.2.- Causas para la aplicación del artículo 61 de la LFPA.

Toda vez que el artículo 61 de la LFPA, señala que sólo en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir un acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previsto en dicha ley, respetando en todo momento las garantías individuales, su literalidad resulta contradictoria, en virtud de que la falta de requisitos y formalidades en el acto de autoridad, omite el esfuerzo por someter a las autoridades administrativas a un procedimiento legal, causando un menoscabo a las garantías reconocidas constitucionalmente en los artículos 14 y 16.

Como puede observarse, la preponderancia de legalidad y debido proceso legal previstos en cualquier acto de autoridad, garantizan que el acto de molestia no afecte derechos e intereses del gobernado, hasta en tanto se sustente en fundamentos legales que se adecúen a la pretensión de su actuar y se motive la causa o razón por la cual es necesaria la intervención del órgano competente encausada a su función.

Si uno de los objetivos primordiales es que el particular conozca a detalle la esencia, cuestiones y circunstancias que dieron origen al acto, lo cierto es que en la práctica actual del Derecho Administrativo, el procedimiento no siempre se sujeta a las disposiciones planteadas en la ley especial aplicable, en lo que se refiere a los elementos y formalidades que debe contener, en virtud de que las condiciones para su ejecución no siempre son las idóneas o su naturaleza impide se cumpla con los elementos y requisitos señalados en el artículo 3º de la LFPA.

Aún cuando un órgano gubernamental no basa su actuación en facultades regladas y emite el acto empleando sus facultades discrecionales, el ámbito constitucional no queda exento de su concepción, pues aún para ello es necesario contar con un antecedente legal que permita proteger a como dé lugar, los derechos fundamentales de las personas reconocidos por nuestra Carta Magna.

Ante la innegable existencia del artículo 61 que se estudia, a juicio del que sustenta, es prudente hacer un análisis de la estructura de dicho numeral, pues de éste derivan causas que denotan su aplicación, de acuerdo a las situaciones que plantea de forma concreta.

La primera causa para su aplicación, se desprende de las primeras líneas del artículo precitado, derivado de la expresión **en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia**, ya que excepcionalmente el numeral 61 prevé su aplicación única y exclusivamente, cuando se presente alguna de las dos situaciones anteriormente referidas.

De la lectura que se realice a la expresión en análisis, puede observarse que el artículo 61 de la LFPA, contempla los casos en que la autoridad, para cumplir con su función administrativa, ha de ejecutar sus actos en atención a las circunstancias que califique como emergentes o urgentes, para lo cual el órgano competente deberá identificar de manera específica y de acuerdo a las circunstancias que se presenten, cuándo es que se encuentra en una situación de esa naturaleza, especificando además con razonamientos lógico-jurídicos la falta de sujeción a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo que prevé la LFPA, demostrando acertadamente el respeto en todo momento a los derechos garantizados en nuestra Ley Fundamental.

Si bien es importante estimar la protección de garantías de los particulares en los casos que señala el artículo 61 de la LFPA, también debe garantizarse el interés público, toda vez que la ejecución del acto debe reflejar la eficacia del poder público en función de la legalidad con que debe actuar y el resultado concreto e inequívoco que tenga como objeto, el bien común. Cabe señalar que del contenido del numeral en estudio, no se desprende qué se entiende por situación de emergencia o de urgencia.

La segunda causa para la aplicación del artículo 61 se encuentra en la expresión **debidamente fundada y motivada**; que como se ha podido observar, el artículo 16 constitucional, se rige bajo el principio fundamental de que todo acto de molestia debe estar debidamente fundado y motivado, a efecto de salvaguardar a las personas, familia, domicilio, papeles o posesiones.

El carácter y alcance que tienen la fundamentación y la motivación en todo acto de autoridad resulta ser amplio y específico a la vez, ya que su amplitud abarca todas aquellas normas secundarias que contienen requisitos y formalidades para que el órgano correspondiente lleve a cabo su función; y su especificación consiste en que dichos órganos pueden hacer únicamente lo que la ley faculta o atribuye, siendo obvia la prohibición de todo aquello que la ley no reconozca como legal.

Cabe recordar que la fundamentación y la motivación, se concretan en un acto de autoridad en primer lugar, cuando se hace referencia a la cita legal que resulte aplicable al caso y en segundo lugar, cuando se indiquen las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a considerar, que el caso específico encuadra en la cita legal prevista en la ley que se haya invocado; por lo que la emisión de cualquier acto que se realice de forma distinta o contraria a lo que dispone el artículo 16 constitucional es indebida.

Sin embargo, al analizar la expresión de la debida fundamentación y motivación contenida en el texto del artículo 61 de la LFPA, se puede verificar que ni el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental ni el ordinal 61 en estudio, establecen los presupuestos necesarios para estructurar el mandamiento escrito mediante el cual, la autoridad ha de llevar a cabo su función y respecto a la conformación de la debida fundamentación y motivación; por lo que en la práctica tanto las autoridades como

los particulares que incoan un acto, encuentran sustento de tal estructuración y conformación en tesis aisladas o criterios jurisprudenciales, que contienen variantes notables que resultan ser aplicables de acuerdo a la pretensión de las partes que participan en el acto y según el supuesto que se presente.

De tal manera que al no existir impedimento expreso alguno que limite o impida la forma en que la autoridad pueda fundar y motivar su actuación, el órgano competente establecerá su mecanismo de acción siempre y cuando el acto que pretenda emitir, se sustente en un precepto legal que se adecúe al caso concreto y señale los motivos, razones o circunstancias que llevaron a la autoridad a estimar que el caso en particular, se adecua a la hipótesis normativa invocada.

Aunque un acto de autoridad aparentemente se encuentre debidamente fundado y motivado, no garantiza que goce de eficacia y validez, toda vez que puede suscitarse que el acto de autoridad carezca totalmente de fundamentación y motivación o que la cita del fundamento legal, no resulte aplicable al caso específico y que las causas o razones que estimó la autoridad para emitir el acto no correspondan al caso concreto, siendo en todo contexto un acto ineficaz e inválido.

Finalmente la tercera causa para la aplicación del artículo 61 de la LFPA deriva de la expresión **podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley**, la cual hace notar la oportunidad que tiene la autoridad de emitir un acto administrativo sin sujeción a los requisitos y formalidades que establece el procedimiento previsto en la LFPA.

Escudriñando el contenido de la expresión precitada en el párrafo anterior, el vocablo **podrá**, indica a la posibilidad de aplicación del artículo en análisis, siempre y cuando se presente una situación de emergencia o urgencia a que se refiere el artículo 61 que se estudia; por lo tanto, el órgano que sea competente, debe estar consciente de que la emisión de un acto bajo tales condiciones debe estimar los elementos y requisitos reconocidos en la norma aplicable y que en aquellos casos en que carezca de ellos, tanto el acto como la actuación de la autoridad, difícilmente serán eficaces y válidos.

Continuando con el estudio de la tercera causa de aplicación del ordinal motivo de esta tesis, respecto **a la falta de sujeción a los requisitos y formalidades previstos en la LFPA**, es prudente indicar que un acto de autoridad no puede emitirse, sin considerar ciertos elementos que justifiquen su existencia.

Si bien el artículo 3º de la LFPA, contiene 16 fracciones en donde se citan los elementos y requisitos que debe contener todo acto administrativo, a criterio del sustentante, sólo 05 son primordiales en la conformación del acto que emita el órgano competente; por ello y de acuerdo a las causas anteriormente desarrolladas para la aplicación del artículo 61 de la ley precitada, dichas fracciones no pueden quedar excluidas del acto administrativo que la autoridad pretenda expedir.

A continuación se hace mención de esas primeras 05 fracciones, comentando la importancia que aportan al acto de autoridad y la relación que existe con el artículo 61 de la LFPA:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;”

Ya que la ley es la que determina tanto la existencia de una autoridad como su función jurisdiccional, el órgano competente es aquél que ha de actuar dentro del ámbito de facultades y atribuciones que la ley le confiera, el cual estará representado por una persona física que actuará como titular del conjunto de competencias denominado servidor público.

El servidor público que se ostente como titular del órgano competente emisor del acto deberá estar adscrito legalmente, lo que significa que no puede ejecutar actos de autoridad, si éste no ha sido debidamente adscrito o que no tenga ya el carácter de titular del órgano respectivo. La condición es exactamente la misma, cuando se trate de un órgano que fuere colegiado y reúna las formalidades de la ley o decreto para su debida emisión.

Por ello, al contemplar el contenido del artículo 61 de la LFPA, respecto al órgano competente, tenemos que el acto de autoridad deberá ser expedido por éste a efecto de darle certeza al sujeto a quien le recaiga el acto quién lo expide y desde luego si el titular del órgano emisor se encuentra adscrito legalmente a él.

En la fracción II del artículo 3º de la LFPA, se indica lo siguiente:

“II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previstos por la ley;”

El objeto del acto administrativo es el elemento que sustenta la función administrativa; en él se determina el porqué ha de actuar el órgano competente de acuerdo a sus facultades y atribuciones, encausando la formalidad que debe tener todo acto de autoridad.

Si bien el objeto del acto encuentra su delimitación al ser determinado o determinable, existe la posibilidad de que esa delimitación sea alterada ya sea que el procedimiento haya sido iniciado de oficio o a instancia del administrado, siempre y cuando haya un reconocimiento de las partes que intervengan en el acto y se respete la legalidad del mismo.

De estimarse la aplicación del artículo 61 de la LFPA y a efecto de satisfacer lo que se enuncia en la fracción que nos ocupa, debe mencionarse el objeto que sea materia del procedimiento, sin que en este caso en particular existan reglas prédeterminadas para definir el objeto, independientemente de las condiciones o circunstancias en que se suscite el hecho.

En la tercera fracción del artículo que se analiza, se establece lo que sigue:

“III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;”

Que como se ha manifestado anteriormente, garantizar el interés público en todo acto de autoridad es conducir al procedimiento administrativo al cause formal que la ley establece para así llegar a un resultado concreto, siendo que en todos los actos que realice un órgano competente, debe prevalecer el interés general sobre el interés particular, pues lo que se busca es el beneficio conjunto de la población.

Por lo tanto, si se estima la aplicación del artículo 61 de la LFPA, el acto iniciado ya sea de oficio o a instancia de parte interesada, debe prever la finalidad del interés público en tanto persiga el beneficio dirigido a una población determinada y no sólo a un particular o a otro distinto que se haya planteado.

La cuarta fracción del artículo en estudio se menciona lo siguiente:

“IV.- Hacer constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;”

Ya que el artículo 16 constitucional establece que **nadie puede ser molestado si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente**, resulta importante mencionar que la forma escrita es indispensable en cualquier acto de autoridad, ya sea que éste sea incoado de oficio o a petición de parte interesada.

El mandamiento escrito, que no es otra cosa que el acto emanado de la autoridad, contiene la exteriorización, características y límites de la voluntad del órgano competente, que ha de hacer de conocimiento a los particulares.

Por ello y para que el mandamiento escrito sea válido, debe cumplir con ciertos requisitos de forma como son: identificarse quién es el responsable o autor del documento, cual es su cargo o función y a qué órgano gubernamental pertenece; señalar lugar y fecha de su emisión; debe ser redactado en español, salvo aquellos casos en que el acto se dirija a una comunidad indígena o a un miembro de ella; que el mandamiento esté firmado por la autoridad que lo emita y, que se presuma que la firma es auténtica y que haya sido emitida por quien aparezca como su autor, que en este caso será la del servidor público responsable.

Toda vez que la fracción IV del artículo 3º de la LFPA, es clara al mencionar en su primera parte, que el acto de autoridad debe constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, en la segunda parte se enuncia la excepción de tal formalidad, siendo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

Ya que del contenido de la LFPA, no se desprende de manera expresa otra forma de expedición que no sea por escrito, a manera de ejemplo citado por el sustentante,

en caso de que el acto no fuese escrito y se tratara de un acto verbal, por signos o acciones dirigidas a los particulares, la autoridad tiene la obligación con posterioridad de circunstanciar y pormenorizar los hechos que se hayan suscitado en el momento de su actuación, toda vez que si los actos no escritos carecen de formalidad definida, lo cierto es que no están exentos de hacer constar por escrito y con posterioridad la evidencia de los hechos que se hayan llevado a cabo.

En ese sentido, el artículo 61 de la LFPA tiene cierta discrepancia con la fracción que se analiza, ya que si bien el numeral antes referido señala que sólo en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia debidamente fundada y motivada, la autoridad podrá emitir un acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, no puede omitirse la constancia por escrito del acto de autoridad, pues además de encontrarse garantizada la legalidad del acto a través de mandamiento escrito como se indica en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, debe existir evidencia de las consideraciones que llevaron a la autoridad a actuar bajo la hipótesis que menciona el precepto jurídico que nos ocupa.

Aún en el supuesto caso de que la LFPA, autorizara de manera expresa otra forma de expedición del acto, el órgano emisor tendría la obligación de señalar y exponer detalladamente por escrito, tanto el criterio que estimó aplicable para la expedición del acto de forma distinta a la que señala la primera parte de la fracción IV del artículo 3º de la ley en estudio, como los motivos, razones o circunstancias por las cuales ejecutó el acto sin sujetarse a los requisitos y formalidades contenidas en la LFPA y que constitucionalmente se encuentran reconocidas, siendo que se prevé en todo momento el respeto a las garantías individuales.

Por último, tenemos la fracción V del artículo 3º de la LFPA que indica lo que se cita:

“V.- Estar fundado y motivado,”

Retomando nuevamente lo que menciona el artículo 16 de nuestro ordenamiento constitucional, el mandamiento escrito que emita la autoridad competente debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La fundamentación y motivación es una exigencia común que debe contener todo acto de autoridad, ya que a través de éste se pueden restringir derechos y libertades de los gobernados. Por lo tanto, cada autoridad funda y motiva sus actos con base en la ley que regula su existencia y funcionamiento, previendo su ámbito de facultades, atribuciones y la naturaleza del acto.

Toda fundamentación y motivación debe ser expresa, ya que permite comprobar la veracidad de hechos, la existencia de normas que hayan sido aplicadas, la exactitud de de su aplicación y el manejo correcto de la argumentación derivada de la fundamentación.

En estrecha concordancia con lo que refiere el artículo 61 de la LFPA, la fundamentación y motivación debe hacerse presente en el supuesto que se indica en su literalidad, ya que en este caso, la autoridad competente no sólo deberá fundar y motivar el hecho por el que actuó respecto a la situación de emergencia o urgencia; también deberá indicar el hecho por el cual se emitió el acto administrativo sin la sujeción a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previsto en la LFPA, pues es aquí donde el órgano competente deberá precisar la determinación de su actuación bajo el supuesto previsto en el numeral 61, sin causar perjuicio alguno a las garantías individuales del gobernado a quien recaiga el acto.

3.2.1.- Situación de emergencia.

La problemática que deriva del artículo 61 de la LFPA, no sólo es notoria por la contradicción que encierra su contenido, pues como se indicó con anterioridad, tampoco se desprenden elementos o definiciones específicas que indiquen lo que se entiende por situación de emergencia y situación de urgencia.

Por ello y en el supuesto que la autoridad competente pretenda emitir un acto al amparo del ordinal motivo de esta tesis, es necesario que cuente con elementos que sustenten su aplicación y que además de fundar, motiven adecuadamente su actuación a fin de respetar las garantías individuales reconocidas por nuestra Ley Fundamental.

El Diccionario de la Lengua Española, define a la emergencia como una “situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata”²³, de cuya definición se desprenden los dos aspectos elementales: el primero hace referencia a la situación que al ser común u ordinaria, cambia radicalmente y a consecuencia de ese aspecto negativo o accidental se produce un peligro o un desastre; el segundo aspecto se enfoca a la acción inmediata que se requiere para atender ese evento accidental y así evitar que se acentúe la situación de peligro o desastre.

En el sentido más simple de la expresión, la emergencia se relaciona con aquella ocurrencia que puede derivar ya sea de un acto realizado por un ser humano o de un fenómeno natural y dado el peligro o desastre generado, se deben tomar medidas que reduzcan el deterioro o perjuicio de aquellos bienes que resulten afectados.

Así las cosas, en un contexto jurídico Raúl Chávez Castillo, define a la emergencia como aquella “situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general;(…)”²⁴, que en este caso la situación anormal se entiende como aquel suceso inesperado que dado su carácter sorpresivo, no puede advertirse su prevención.

El daño y riesgo excesivo enunciados en la cita anterior, son los elementos fundamentales que han de darle el carácter de emergente a un acto, pues será entonces cuando su peligrosidad haya rebasado los límites razonables para su control ordinario y por la proximidad de un menoscabo a las personas o a determinados bienes, las acciones para evitar ese daño deben superar el evento que se suscite y ejecutarse sin dilación alguna.

Si en un caso de emergencia se rebasa la capacidad de respuesta y el acto para remediar el daño no es suficiente, deben llevarse a cabo medidas mucho más estrictas a efecto de preservar el bien jurídico tutelado por nuestra Ley Suprema, como es, la vida, las personas, la familia, la libertad, el domicilio, los papeles y posesiones, que en todo momento debe garantizarse su protección y bienestar hasta

²³ Diccionario de la Lengua Española, T. I y II, vigésima segunda edición, Espasa, España, p. 881.

²⁴ CHAVEZ CASTILLO, Raúl, Diccionario Práctico de Derecho, Porrúa, México, 2005, p. 97.

en tanto la autoridad competente, tenga el propósito de actuar a través de un acto privativo o de molestia; en un caso emergente, hablar de una medida mucho más enérgica en relación a la protección y bienestar de la población, es hablar de una restricción de algunos derechos, a efecto de salvaguardar otros de vital importancia.

Ejemplificando lo anterior por el sustentante, el artículo 29 constitucional habla de la suspensión de garantías mediante la cual cesan de manera temporal el goce de ciertos derechos que se encuentran reconocidos en nuestra Carta Magna, enunciando tres supuestos por los cuales es necesaria la suspensión de garantías que son: en casos de invasión, de perturbación grave de la paz pública **o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (actos producidos por el hombre o por la naturaleza).**

Toda vez que en cualquiera de los supuestos anteriores, existe el riesgo de que se vea perturbada la seguridad e integridad de la sociedad o de una población determinada, el numeral antes citado establece quiénes son los órganos y poderes que habrán de intervenir, determinando la función que debe realizar cada uno de ellos. En esa tesitura, la suspensión podrá aplicarse en un lugar determinado o en todo el país, considerando aquellas garantías que pueden ser obstáculo para hacer frente a la situación de manera rápida y eficaz.

Así mismo al tratarse de una situación extraordinaria, los poderes y organismos que intervienen no pueden ir más allá de sus facultades jurisdiccionales ni abusar de la temporalidad de ésta, ya que es sólo una medida provisional que tiene como objeto principal, controlar y neutralizar los casos a que se refiere el ordinal en análisis y estabilizar la condición del país o de la población a quien resulte aplicable.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto y toda vez que la emergencia se enfoca a lo previsto en el artículo 61 de la LFPA, se entiende por situación de emergencia, aquél acto producido por el ser humano o la naturaleza que, dada su peligrosidad o gravedad, puede poner en riesgo a una población y a efecto de preservar su seguridad e integridad, se requiere de una acción inmediata, estimando para ello la disminución temporal de derechos constitucionalmente reconocidos.

3.2.2.- Situación de urgencia.

La situación de urgencia prevista en el artículo 61 de la LFPA, es otro supuesto por el cual la autoridad administrativa competente, podrá emitir un acto sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, fundando y motivando su proceder sin excepción alguna.

En el sentido más simple de la expresión, urgencia se define como la "necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio"²⁵; desprendiéndose de dicha definición la palabra clave *necesidad*, la cual se refiere a la carencia de algo que es útil o imprescindible para una cosa. Como puede observarse, la urgencia obedece en la presente a la ejecución de un acto, a efecto de conservar o salvar algo cuyas características son la prontitud, la precisión absoluta respecto a su aplicación y la pluralidad de soluciones justas y posibles que deriven de su ejercicio.

Como quedó asentado, la urgencia atiende a un estado de necesidad derivado de una situación producida por el hombre o por la naturaleza, que dado el especial riesgo o peligro que se produce, requiere de pronto auxilio; ésta se relaciona con una circunstancia única que requiere de una sustitución inmediata de algo para atender lo que es imperante en ese momento.

Jurídicamente hablando, un caso urgente implica la sustitución de un derecho común por otro de carácter excepcional; previendo así la posibilidad de reducir las etapas del procedimiento por un tiempo determinado.

Sin embargo, ante la posibilidad de reducir las etapas del procedimiento, la autoridad que pretenda aplicar esta acción debe estimar dos cuestiones fundamentales: una es el respeto y la protección de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental y la otra es la responsabilidad que derive de su actuar, considerando sus facultades jurisdiccionales, así como la eficacia de su actividad.

²⁵ Vid. Diccionario de la Lengua Española, *op. cit.* p. 2257.

Por tanto y en lo que interesa, la urgencia puede verse como un criterio de control que puede ser aplicado por una autoridad competente de manera exclusiva, consistente en la reducción temporal de formalidades de un procedimiento, a efecto de proteger la integridad de una población y de aquellos derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

Para sustentar lo anterior, sirve citar como ejemplo los casos que señala el artículo 16, párrafo V constitucional, el cual señala que **sólo en casos urgentes**, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

De lo anterior puede observarse la posibilidad que tiene el Ministerio Público bajo su responsabilidad, para actuar sin sujeción estricta a las formalidades del procedimiento penal, siempre y cuando se susciten los supuestos anteriormente referidos y en ese orden funde y motive su actuación, en virtud de que uno de los principios fundamentales de este caso es garantizar seguridad de la sociedad.

Otro ejemplo citado por el sustentante es el previsto en el artículo 131, párrafo II de nuestra Carta Magna, donde prevé la facultad del Poder Ejecutivo, otorgada por el Congreso de la Unión, entre otras acciones, para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, **cuando lo estime urgente**, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional **o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país**. Como es evidente, todas las acciones que deriven de casos urgentes, deben realizarse sin dilación alguna y en beneficio de las personas que habitan en el territorio nacional.

Por lo anterior y a efecto de complementar el contenido del artículo 61 de la LFPA, se entiende por situación de urgencia, como la pronta atención a un hecho inesperado, calificado de muy alto riesgo o de peligro inminente, en donde es necesario llevar a cabo una acción de control o extinción de ese evento, reduciendo

temporalmente las formalidades del procedimiento administrativo, a efecto de garantizar el bienestar de la población.

Así las cosas y después de establecer lo que se entiende por situación de emergencia y de urgencia, la autoridad que pretenda emplear el artículo 61 de la LFPA, deberá cerciorarse que se reúnen los supuestos contenidos en las definiciones anteriormente formuladas, toda vez su aplicación no debe basarse en el capricho o en una simple apreciación de hechos. Así mismo, no deben perderse de vista dos puntos importantes: los elementos y requisitos fundamentales que debe contener todo acto de autoridad y la garantía de los derechos fundamentales de los gobernados constitucionalmente reconocidos.

Cabe señalar a juicio del sustentante, que la diferencia existente entre ambas definiciones es que la situación de emergencia prevé temporalmente la suspensión garantías, hasta en tanto se supere el acto accidental; mientras que la situación de urgencia, se basa en la reducción temporal de formalidades del procedimiento administrativo a efecto de controlar o extinguir de manera pronta, el evento que se presente.

3.3.- Condiciones para la aplicación del artículo 61 de la LFPA.

Como se ha observado en el desarrollo de este capítulo, la aplicación del artículo 61 de la LFPA, implica que la autoridad competente, base su actuación en aquellas facultades regladas que sean necesarias para justificar su función administrativa; por lo que en este caso, las facultades discrecionales no son un instrumento idóneo para ser empleadas, en virtud de la naturaleza de los supuestos que señala con exactitud el numeral en estudio, sea que el procedimiento se inicie de oficio o a petición de parte interesada.

Aunado a lo anterior, el caso extraordinario que se presente debe ajustarse a la hipótesis normativa que nos ocupa, pues la simple consideración de acción del órgano correspondiente, sin sustentar adecuadamente su pretensión a través de la

debida fundamentación y motivación, anticipa no sólo el fracaso del ejercicio de sus facultades; garantiza de antemano la ineficacia e invalidez del acto que pretenda ejecutarse, por falta de elementos lógicos jurídicos.

Es importante recordar que el ejercicio respaldado en el numeral motivo de esta tesis, no puede estimarse en casos ordinarios; es decir, en donde no exista aquella situación de emergencia o de urgencia a la que hace referencia el artículo en estudio, o en donde a capricho de la autoridad, se invoque un impedimento ficticio con el cual, pretenda justificar la falta de sujeción a los elementos y requisitos reconocidos por la LFPA, que requiere todo acto de autoridad.

Al haberse establecido en el presente lo que se entiende por un caso de emergencia y de urgencia, el panorama de aplicación del ordinal 61 de la LFPA resulta ser mucho más claro, toda vez que su alcance resulta ser limitativo en relación a las facultades jurisdiccionales de la autoridad ejecutora y prevé ante todo, la protección de derechos fundamentales de los gobernados en aras del bien común.

A criterio del sustentante, es necesario que se formulen condiciones para aquellos casos en que el numeral precitado pretenda ser aplicado, sin causar perjuicio a quien sea dirigido el acto de autoridad y en la medida de lo posible, se sujete a los requisitos indispensables que debe contener todo acto de autoridad; las condiciones para su aplicación, son las siguientes:

1.- Que la autoridad que intervenga, identifique sin mediar error, que efectivamente se encuentra ante un caso de emergencia o de urgencia.

La primera condición de aplicación del artículo 61 de la LFPA, se basa en la identificación que debe hacer la autoridad competente respecto a la situación de emergencia o de urgencia. Para tal efecto, es necesario valorar las condiciones de modo, tiempo y lugar que se presenten en ese momento, así como las circunstancias en que se ha suscitado el evento, que no se trate de una situación ordinaria y que se ajuste de manera específica, al supuesto enunciado en el precepto antes invocado.

La acertada identificación que realice la autoridad de la situación de emergencia o de urgencia, justifica la inmediatez con que la autoridad habrá de actuar, así como la suspensión de derechos fundamentales de los gobernados o la reducción de etapas del procedimiento administrativo, en razón del grado de peligro o de riesgo que represente el evento, de acuerdo a las definiciones que fueron formuladas en esta tesis.

2.- Que la autoridad, funde y motive adecuadamente su actuación, así como la falta de sujeción a los requisitos y formalidades previstas en la LFPA.

La segunda condición de aplicación del numeral en estudio, se refiere a que la autoridad competente deberá fundar y motivar su actuación, de acuerdo a sus facultades jurisdiccionales y al alcance que éstas tengan; así mismo, deberá indicar de manera fundada y motivada, las razones que consideró para no sujetarse al estricto cumplimiento de elementos y requisitos que debe contener todo acto de autoridad.

Si bien el ordinal 61 de la LFPA, menciona la excepción a la sujeción de los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, lo cierto es que no señala que la falta de sujeción sea total, por lo que en este caso la omisión puede ser parcial, en virtud de que existen elementos que son esenciales en todo acto de autoridad y que su falta de aplicación afecta el principio de eficacia, previsto en el artículo 13 de la LFPA.

A criterio del que sustenta y para el caso en particular, el acto de autoridad que no se sujete a la totalidad de los requisitos y formalidades del acto administrativo, debe contemplar por lo menos, las primeras 05 fracciones del artículo 3 de la LFPA, ya que de este modo se estará dotando de certeza jurídica tanto al acto de autoridad, como al sujeto a quien le sea dirigido.

3.- De ser procedente la aplicación del artículo 61 de la LFPA, garantizar el respeto a los derechos fundamentales de nuestra Carta Magna.

Los derechos y libertades consagrados en nuestra Ley Fundamental, no sólo establecen la protección de los individuos que habitan en nuestro país; determinan para la autoridad, los límites de su acción y la debida sanción a la violación de esos preceptos constitucionales.

La tarea ardua de las autoridades que pretendan aplicar el numeral 61 de la LFPA, es respetar las garantías individuales de los gobernados ante la falta de sujeción a las formalidades y requisitos del procedimiento administrativo; por tanto, la justificación que realice la autoridad al momento de fundar y motivar su actuación, debe considerar en primer lugar, la procuración del bienestar de los individuos (sea de una población o de todo el territorio nacional) y en segundo lugar, la eficacia de su acto, independientemente de la falta de sujeción a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, toda vez que de su función depende la protección de aquellos bienes jurídicos protegidos constitucionalmente reconocidos como son: la vida, las personas, la familia, derechos, la libertad, domicilio, papeles o posesiones.

Por tales apreciaciones y a criterio del que sustenta, es necesario que la autoridad actuante, valore y precise el hecho que lo motive a intervenir bajo los supuestos previstos en el artículo 61 de la LFPA, toda vez que de ser procedente, su aplicación únicamente lo exime de la responsabilidad de acción, mas no de que el acto y su función sean calificados de legales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En México, los Poderes de la Unión se dividen Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo, detenta su función a través de la Administración Pública, la cual se divide para su debido ejercicio, en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

SEGUNDA.- La función de la Administración Pública se sujeta a facultades que establecen la manera en que han de llevar a cabo sus actividades; dichas facultades se dividen en facultades regladas y facultades discrecionales. Los actos de la autoridad administrativa, deben sustentarse a través de ordenamiento jurídicos que contengan elementos y formalidades que los constituyan, a efecto de garantizar su legalidad, validez y eficacia.

TERCERA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), además de regular las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, contiene principios, ámbito de aplicación, etapas del procedimiento administrativo, recursos, así como elementos y requisitos que debe contener tanto un acto de autoridad como aquél promovido por los gobernados.

CUARTA.- Todo procedimiento administrativo sujeto a la potestad de la LFPA, debe prever ante todo el respeto a las garantías individuales, ya que el objetivo primordial de su actuación es velar por los derechos fundamentales de los individuos, reconocidos por nuestra Carta Magna.

QUINTA.- El artículo 61 de la LFPA, es contradictorio en su literalidad, toda vez que por un lado, prevé la emisión de un acto sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o de urgencia y por otro lado, ante la falta de sujeción de requisitos y formalidades del procedimiento, pretende respetar en todo caso, las garantías individuales.

SEXTA.- Ante la innegable existencia del numeral motivo de esta tesis, el establecimiento de las definiciones “situación de emergencia y de urgencia”, no sólo permite determinar qué elementos son importantes para conformar el acto de autoridad; permite establecer las condiciones concretas que la autoridad debe estimar, previa aplicación el precepto jurídico en estudio.

SÉPTIMA.- A criterio del que sustenta, se propone que se agregue a la literalidad del ordinal 61 de la LFPA, lo que se entiende por “situación de emergencia y de urgencia”, ya que de este modo, la autoridad podrá llevar a cabo su actividad, citando para tal efecto los elementos necesarios para respaldar su acto, con el objeto de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los gobernados; así las cosas, el sujeto a quien recaiga el acto basado en los supuestos indicados en el numeral que nos ocupa, podrá tener la certeza de que la actuación de la autoridad no obedece al capricho de su simple apreciación, por lo que el acto sólo podrá eximir al órgano ejecutor de su responsabilidad de acción, mas no de calificar de legal su actuación. Con base en lo anterior, el artículo motivo del presente, quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 61.- En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, la autoridad competente podrá emitir el acto, sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales. **Se entiende por situación de emergencia, aquél acto producido por el ser humano o la naturaleza que, dada su peligrosidad o gravedad, puede poner en riesgo a una población y a efecto de preservar su seguridad e integridad, se requiere de una acción inmediata, estimando para ello la disminución temporal de derechos constitucionalmente reconocidos y; por situación de urgencia, como la pronta atención a un hecho inesperado, calificado de muy alto riesgo o de peligro inminente, en donde es necesario llevar a cabo una acción de control o extinción de ese evento, reduciendo temporalmente las formalidades del procedimiento administrativo, a efecto de garantizar el bienestar de la población.”**

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, cuarta edición, Porrúa, México, 2003, 628 p.
- ARRIAGA ESCOBEDO, Raúl Miguel, Manual de Derecho Administrativo I, Porrúa, México, 2008, 176 p.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, tercera edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 2008, 1135 p.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Garantías Individuales, tercera edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2008, 903 p.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Trillas, México, 1991, 220 p.
- BÉJAR RIVERA, Luis José, Curso de Derecho Administrativo, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2007, 318 p.
- BURGEO ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, décimo séptima edición, Porrúa, México, 2005, 1083 p.
- BURGEO ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2009, 814 p.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, segunda edición, Porrúa, México, 2009, 554 p.
- CARBONELL, Miguel *et al* (comp.), Constituciones Históricas de México, Porrúa, México, 2002, 556 p.

- CARBONELL, Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, tercera edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2009, 1111 p.
- CHAVEZ CASTILLO, Raúl, Diccionario Práctico de Derecho, Porrúa, México, 2005, 280 p.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et al*, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, séptima edición, Porrúa, México, 2005, 409 p.
- DROMI, Roberto, El Procedimiento Administrativo, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, 324 p.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, segunda edición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, 660 p.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésima edición, Porrúa, México, 2003, 506 p.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, T.I., tercera edición, Porrúa, México, 2000, 297 p.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, segunda edición Ampliado al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, 269 p.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías *et al*, La Constitución Mexicana en el Siglo XX, Las líneas del Mar, México, 1994, 469 p.
- ITURBE RIVAS, Arturo, Elementos de Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 2004, 330 p.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada, séptima edición actualizada, Porrúa, México, 2008, 244 p.

- MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Doctrina, Jurisprudencia y Comentarios, Colección Leyes Comentadas, México 1999, 121 p.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo Primer y Segundo Cursos, cuarta edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2000, 352 p.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, Colección Leyes Comentadas, México, 1998, 361 p.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, 624 p.
- ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio, Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (análisis y comentarios), segunda edición, Themis, México, 1996, 74 p.
- RAMÍREZ JIMENEZ, Francisco Sergio, La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2006, 373p.
- ROLDÁN XOPA, José, Derecho Administrativo, Colección Textos Universitarios, México, 2008, 454 p.
- TRON PETIT, Jean Claude *et al*, La Nulidad de los Actos Administrativos, segunda edición, Porrúa, México, 2007, 390 p.

OTRAS FUENTES

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, décimo primera edición, Heliasta, Argentina, 1993, 422 p.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, T. I y II, vigésima segunda edición, Espasa, España, 2001, 2349 p.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley federal de Procedimiento Administrativo.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, [en línea]. Disponible: <http://www.scjn.gob.mx>
- IUS 2009, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Junio 1917-Diciembre 2009, disco compacto, Comité de Publicaciones, Comunicación Social, Difusión y Relaciones Institucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009

