



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"**

**LA ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**TESIS PROFESIONAL**

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

**P R E S E N T A :**

**ALEJANDRO B. ALEJANDRE TORRES**

M-0030845

México, D. F.



1985



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

L A

I L E G A L I D A D

D E L

A C T O

A D M I N I S T R A T I V O

COMO UN RECONOCIMIENTO A DOS -  
GRANDES PERSONAS QUE INCULCARON  
DESDE MI CRECIMIENTO SU AMOR, -  
SU COMPRESION, SUS ENSEÑANZAS  
Y GRACIAS A SU EJEMPLO PUDE CULMINAR  
UNA PARTE DE MI VIDA.

M I S        P A D R E S .

A RAUL

POR SU APOYO MORAL Y SU COMPA-  
ÑIA, PARA QUE NUNCA DESANDE EL  
SENDERO QUE NOS HAN MOSTRADO -  
NUESTROS PADRES.

A MARIGELA Y ROCIO

POR SU INCALCULABLE APOYO, EFI-  
CAZ AYUDA Y MUESTRAS DE AMISTAD  
SINCERA CON GRAN AFFECTO GRACIAS

EDUARDO DE LA VEGA MARTINEZ

MANUEL MEDINA MAGALLANES.

PARTICULARMENTE A QUIEN CON ESA  
INVALUABLE AYUDA Y CONSEJO PRO-  
FESIONAL INFLUYO EN MI CARRERA  
GRACIAS.

LIC. CARLOS OLIVEROS GARCIA.

MI AGRADECIMIENTO FINALMENTE, A  
MIS CONDICIPULOS Y MAESTROS POR  
SU VALIOSA ENSEÑANZA, ORIENTA--  
CION Y GUIA.

CON CARINO A:  
CARMEN CONSUELO.

## I N D I C E

	Pág.
PROLOGO.	
<u>CAPITULO I.</u>	
EL ACTO ADMINISTRATIVO.	1
a) LA FUNCION ADMINISTRATIVA	1
b) DEFINICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	23
c) CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	35
d) ELEMENTOS, EJECUCION Y EFECTOS DEL - ACTO ADMINISTRATIVO	56
<u>CAPITULO II.</u>	
EL ACTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.	78
a) LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE MEXICO	78
b) CONCEPTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO SE - GUN AUTORES MEXICANOS	145
<u>CAPITULO III.</u>	
EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	148
a) TEORIA DE LAS NULIDADES	148
b) TEORIA DE LAS NULIDADES EN EL DERECHO MEXICANO	166
<u>CAPITULO IV.</u>	
CASOS CONCRETOS EN LA LEGISLACION MEXICANA	192

M-0530845

Pág.

CONCLUSIONES.

205

BIBLIOGRAFIA

210

## P R O L O G O

La finalidad que me ha movido para realizar la presente tesis, es la atracción que siempre he sentido por el Derecho Administrativo, ya que esta rama del Derecho ha sufrido numerosos cambios en el correr de los tiempos, hasta constituir un vasto campo; el que es necesario estudiar con la mayor precisión para no caer en una mala interpretación de la ley.

El contenido de este trabajo consta de cuatro capítulos y conclusiones, en donde se pretende analizar la ilegalidad de los actos administrativos en nuestra Legislación.

No pretendo en mi tesis, ahondar en las profundidades de la doctrina, sino más bien, analizar de una manera concreta los elementos esenciales del acto administrativo, para poder comprender más fácilmente la ilegalidad del mismo, cuando ésta exista; por lo que, sus alcances se fincan en tratar de explicar las diferentes situaciones en que puede caer el acto emanado por la autoridad.

Si hay errores en esta exposición, son el resultado no de las enseñanzas de mis maestros, ya que ellos siempre nos las impartieron con toda la buena voluntad y ética profesional de maestros responsables, sino de la falta de madurez intelectual que sólo se obtiene con la constante dedicación al estudio.

## CAPITULO I

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

- a) La Función Administrativa.
- b) Definición del Acto Administrativo.
- c) Clasificación del Acto Administrativo.
- d) Elementos, Ejecución y Efectos del Acto Administrativo.

#### a) LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Los fines del Estado constituyen propósitos, metas o tendencias de carácter general, que se reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. La realización de sus fines y la creación y aplicación del Derecho, imprimen al Estado Moderno un dinamismo que requiere de una regulación apoyada en el Derecho Público y presenta los más variados aspectos. Para esta actividad, el Estado se organiza conforme a la Constitución y a las leyes especiales que de ella emanan, de manera que los diferentes órganos ejerzan una determinada función. Estas funciones, son medios jurídicos o procedimientos de técnica jurídica, encaminados a desarrollar y cumplir con los propósitos y metas del Estado.

Las funciones del Estado están divididas en tres: La función Legislativa que tiene como acto básico a la Ley, la función Administrativa al Acto Administrativo y la función Jurisdiccional a La Sentencia.

FUNCIONES DEL ESTADO	Función Legislativa	Acto Básico	La ley
	Función Administrativa.	Acto Básico	Acto Admvo.
	Función Jurisdiccional.	Acto Básico	La Sentencia

La función Legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "autoridad formal de la Ley" que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas mas que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva.

La función Legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la Ley.

La ley es una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, o sea la Ley sustancialmente constituye un - acto jurídico.

La función Judicial como la Legislativa puede analizarse desde - dos puntos de vista, el formal y el material.

Desde el punto de vista material, se puede decir que una activi- dad del Estado, subordinada al orden jurídico y atributiva, cons- titutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de - una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la so- lución adecuada.

Desde el punto de vista formal, la función Jurisdiccional alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, para preservar el Derecho.

Ahora bien, analizando la función administrativa, que es la que en estos momentos nos interesa, se dice que la finalidad imne - diata de la función administrativa, es la Administración Públi - ca, que a su vez tiene como finalidad la utilización más eficaz de los recursos de que disponen los funcionarios y los emplea - dos. La buena administración procura eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materiales, y proteger - el bienestar y los intereses de los empleados. En su sentido -

más amplio, los fines de la Administración Pública, son los objetivos últimos del Estado mismo: la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia, la instrucción de las personas, la protección contra las enfermedades, en suma, la conservación de los derechos inherentes a las personas.

Lo que la Administración Pública está llamada a hacer, varía con las expectativas del pueblo acerca de lo que debe obtener del Estado. Hace dos siglos, el pueblo no esperaba otra cosa que opresión. Hace un siglo, esperaba principalmente que se le dejara en paz. Ahora espera un amplio margen de servicios y de protección. En todo el mundo occidental han aumentado sin cesar las demandas de los pueblos a los Estados. Esta tendencia significa, inevitablemente, más organismos administrativos, más funcionarios y empleados, y exigencias más apremiantes de pericia administrativa.

La función administrativa puede clasificarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal se puede decir, que la función administrativa es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

Ya se ha dicho que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de Poderes y la división de Funciones; que en la legislación positiva, a cada Poder no corresponde una sola categoría de actos intrínsecamente homogé-

neos y que, por lo tanto, definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical.

No se puede considerar de la misma forma, la expedición de un reglamento, la resolución de un expediente de dotación de ejidos y el nombramiento de un funcionario público, por el hecho de que los tres son realizados por el Poder Ejecutivo, porque sería carecer del análisis de la naturaleza jurídica de estas operaciones, ya que no producen los mismos efectos.

Tratando pues, de buscar una definición de la función administrativa, desde el punto de vista material, y para poder concretar mayormente la función administrativa, es conveniente analizar algunas de las principales definiciones que de ella se han dado, ya que no existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa.

Berthélemy considera la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la Ley.

El primer elemento de esta definición, es un elemento formal, está constituido por el órgano que realiza la actividad como - puede notarse es un elemento formal, el cual ya fue tratado anteriormente.

El segundo elemento, está formado por el fin que persigue el Estado, que es el de la ejecución de la Ley. Para el Maestro

Gabino Fraga, esta parte de la definición es inadecuada, por que "el criterio de fin sólo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones, no sean bastantes para caracterizarlo"(1)

Por otro lado, conviene analizar la parte de la definición que se refiere a que la ejecución de las leyes constituye la función administrativa, y conviene precisar de una vez, si es simplemente ejecución de la ley, sin perjuicio de que más adelante se analicen los caracteres de ejecución.

Pueden existir dos criterios para entender lo que es ejecución de la ley, o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución, la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

Si se analiza el primer criterio, se observa que no existe diferencia con las otras funciones del Estado, pues como el principio dominante de nuestra organización constitucional es el de que los Poderes Públicos sólo pueden obrar en virtud de facultades expresas y limitadas, por lo que toda actividad emanada del Estado, debe estar autorizada por una disposición legal, y siendo cierto este criterio, nos encontramos con que tanto la función administrativa, la legislativa y la judicial, tienen el carácter de funciones ejecutivas.

---

(1) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Pág. 54  
Edit. Porrua. 1977,

Tampoco se debe confundir entre la capacidad legal y la ejecución de la ley por autorización, ya que se diría entonces que los particulares, al efectuar cualquier acto jurídico, - están ejecutando la ley.

Ahora bien, si seguimos el criterio de considerar que la ejecución consiste en realizar prácticamente las normas legales, entonces se incurre en el extremo contrario, pues en esta situación quedan fuera de la función administrativa la mayoría de los actos jurídicos, dejando solamente los actos materiales encaminados directa e indirectamente a dar efectividad a las disposiciones legislativas. Sin embargo, cuando el Poder Público obra con facultades discrecionales, cuando celebra - contratos, y en general, en aquellos casos en que la ley no impone una obligación, sino que se limita a autorizar determinadas actividades, no puede decirse que esté ejecutando la ley, sin embargo, muchas de esas actividades deben considerarse administrativas.

Así pues, hablar del concepto de ejecución de las leyes, no es totalmente útil para dar una idea de la definición de lo que es la función administrativa, ya que en algunos casos el criterio es muy amplio y abarca todas las funciones del Estado, y en otros casos, es muy estrecho y ni siquiera abarca - toda la actividad administrativa.

Hauriou es otro de los autores franceses que define la función administrativa en relación al fin que persigue.

Este autor define la función administrativa, diciendo que -  
"tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público  
y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo -  
todo esto por medios de policía y por la organización de ser  
vicios públicos, en los límites de los fines del poder polí-  
tico que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".  
(2).

En esta definición se pueden encontrar los siguientes elementos: el fin de la función, los medios con que se realiza y -  
los límites que la constriñen.

Para Hauriou, el fin de la función es la gestión de los asuntos corrientes del público, de los intereses generales permanentes, ordinarios y como él mismo dice, teniendo el carácter de gestión, aparece como eminentemente práctica aunque -  
los medios jurídicos deben ser necesariamente empleados; -  
pero en todo caso lo serán en segundo lugar, ocupando el primer lugar los medios técnicos.

También es importante señalar que en la definición, Hauriou, habla de los asuntos corrientes del público, como un elemento más de la función administrativa, siendo que esto es una atribución y no un elemento, y es atribución de todo el Estado y no del Poder Ejecutivo como los establece este autor.

---

(2) Hauriou Mauricio. Derecho Administrativo y Derecho Público. Págs. 56 a 276. 10a. Ed. París 1921.

Ahora bien, es de mucha importancia recordar que por medio - de las funciones del Estado, se logran las atribuciones del mismo.

Otro elemento de la definición que se está analizando, es el relativo a los medios que se emplean para ejercer la función; este elemento puede ser causa de confusiones, ya que la policía y los organismos públicos, son medios que principalmente deben basarse en disposiciones de carácter legislativo, no - administrativo, aunque éstos están bajo el control y vigilancia del Poder Ejecutivo.

Por último, se fija como campo de acción en la función administrativa el que se encuentra dentro de los límites de los fines propios del Poder Político que ha asumido la empresa.

Sobre este punto, se puede decir que la función administrativa es la forma de realizar las funciones del Poder Público, y es obvio que el campo de acción, no puede ir más allá de - lo establecido por las normas políticas, pero aunque esto es cierto, no dice nada sobre la naturaleza de la función administrativa, pues como es sabido, esta función es una función del Estado, y sólo puede ser útil para realizar lo que es - acción atribuida al propio Estado.

Para Otto Mayer, "La administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico"

Como puede apreciarse, este autor, también recurre a la idea de finalidad, por lo que está expuesta a las críticas anteriores, debiendo agregar que el autor reconoce que los fines del Estado, se pueden realizar por cualquiera de las funciones del mismo, cuando dice "la legislación, la justicia, y la administración, son todas actividades por las cuales el Estado quiere realizar su fin, lo que las distingue es la manera diferente como ellas deben servir a esta realización"(3)

Así es, que la distinción de la función administrativa de las demás, está en que es una actividad que se desarrolla "Bajo un Orden Jurídico".

En efecto, para Mayer en la legislación, tal como la entendemos, dice: el Estado está por encima de este orden jurídico, en la justicia, todo se hace por este orden, en tanto que en la administración se está bajo el orden jurídico.

Esta relación de las funciones del Estado, como motivo de diferenciación entre ellas, no nos parece completamente exacta, pues como ejemplo, basta señalar que en nuestro sistema constitucional todas las actividades del Poder Público tienen que realizarse en virtud de facultades expresas y limitadas, aun la misma función legislativa ordinaria está sometida al orden jurídico preestablecido en la Constitución.

---

(3) Mayer Otto. Derecho Administrativo. Págs. 3 y 4. Tomo I. Ed. Francesa 1906.

De tal forma, no se puede admitir que esa sea la diferencia específica que las caracterice, de la misma forma que no se debe admitir que ese concepto de relación, entre las funciones del Estado, sirva para precisar la naturaleza interna de la función administrativa.

Para Jellinek, "Las funciones materiales resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y los fines del Estado. En razón del fin jurídico del Estado, una parte de su actividad tiende al establecimiento y a la protección del derecho; esta parte de su actividad se separa de las otras funciones que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización" (4); y más adelante agrega: "la administración realiza tareas corrientes obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas".

Puede verse que Jellinek define la función administrativa de una forma parecida a la de Mayer, pues se vuelve a encontrar la relación de los fines del Estado, con las normas jurídicas.

Otra tendencia para precisar el concepto de la función administrativa, consiste en considerar la actitud especial que el Estado adopta para realizarla:

---

(4) Jellinek G. Teoría General del Estado. Pág. 317.  
Ed. Torino. 1932.

Para Laband, "La administración pública es la acción del Estado", contraponiéndola con la Legislación, que es la voluntad y la jurisdicción, que es el pensamiento del Estado.

Laband explica las relaciones de la administración con las otras funciones, de la siguiente manera: "Un Estado que se contentara con hacer leyes y dictar sentencias, se dislocaría bien pronto; es que no se puede cumplir la misión que le está impuesta por su fin, sino por acciones, de la misma manera que el individuo no realiza solamente la misión de su vida propia por su voluntad y su pensamiento, sino también por su actividad.

Es preciso que las leyes sean aplicadas, que las sentencias sean ejecutadas. Así, se opone a la legislación y a la justicia, la ejecución a la voluntad y al pensamiento del Estado, la actividad del propio Estado" (5).

Esta distinción la sostiene Laband, reconociendo él mismo, que la administración no solamente ejecuta, sino que también está encargada de proteger la población y el territorio del Estado y de conservar el bienestar material y moral del pueblo.

También se puede decir que basada la distinción de las funciones en la separación del pensamiento, de la voluntad y -

---

(5) Laband Pablo. Derecho Público. T. II. Pág. 514. París 1904.

de la acción, sería necesario poder demostrar que la acción no implica un pensamiento y una voluntad previa de actuar, y, como esta demostración la juzgamos difícil, debemos abstenernos de aceptar un concepto de la función administrativa que pueda resultar confuso, y por otra parte, en cuanto a las actividades que Laband reconoce que sin ser de ejecución, sí constituyen actos administrativos, volviéndose a encontrar la idea de finalidad que ya se ha analizado.

Para otros autores, la función administrativa comprende las relaciones jurídicas del Estado con los particulares.

También, la función administrativa, es vista por los representantes de otras doctrinas, como una función de naturaleza jurídica, que se distingue de las otras por los diversos efectos de derecho que con sus actos produce.

Duguit, afirma que acto-regla, forma el contenido de la función legislativa, el acto subjetivo y el acto condición, de la función administrativa, y que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se exterioriza y que puede afirmarse que consiste en "el acto de orden jurídico hecho por un agente público, como consecuencia lógica de la comprobación que ha hecho de que ha habido o no, violación del derecho objetivo o ataque a una situación objetiva o a una situación subjetiva". (6)

---

(6) Duguit León. Tratado de Derecho Constitucional. T. II. Pág. 312. París 1921.

En esta teoría, se puede objetar, que siendo tres las categorías de actos jurídicos, cada uno de ellos debería ser el contenido de cada una de las tres funciones del Estado, y no como señala Duguit, que la función administrativa abarca dos categorías: El acto subjetivo y el acto condición.

Se puede criticar también de esta teoría, que por la circunstancia de que si ella sostiene que las funciones se diversifican por los actos jurídicos que forman su contenido, resulta que como las funciones legislativa y administrativa agotan las tres categorías de actos, no queda en realidad ninguno que forme el contenido propio de la función jurisdiccional.

Por último, refiriéndose a la función administrativa, se puede decir que la definición jurídica de ella prescinde de los actos materiales que tienen un lugar tan importante en la referida función.

Andrés Serra Rojas, considera a la función administrativa, como "la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y

bajo un régimen de policía o control". (7)

Para Serra Rojas, la actividad que corresponde a la función administrativa es encausada por el derecho administrativo - que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los - que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público.

Gabino Fraga, después de analizar las diferentes teorías - que se han expuesto con referencia a lo que es la función - administrativa, hace un estudio de los elementos que se necesitan para lograr tener una mejor definición de lo que es la función administrativa, cuales son sus actividades y cuales sus ámbitos de validez, por lo que tratar  de analizar estos elementos para tratar de obtener de ellos una definición apropiada de lo que para mí es la función administra - tiva.

---

(7) Serra Rojas A. Derecho Administrativo.  
T. I. Pág. 587. Edit. Porrúa. 1977.

"1º En primer término, en todas las definiciones que se han encontrado, en una forma u otra, es que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico.

Ese elemento, el cual se ha visto en las definiciones de Mayer y Jellinek, aparece también en la que considera la función administrativa como una función de ejecución de las leyes, pues la ejecución presupone la ley que va a ejecutarse, e implica que el Estado actúa conforme a la norma legislativa.

En las teorías psicológicas, igualmente se encuentra el mismo elemento, pues la administración, como actividad del Estado, presupone la voluntad del mismo, es decir, el orden jurídico que crea la legislación.

Por último, dentro de las teorías que dan una definición jurídica de las funciones, también se presupone un orden jurídico como necesario para que dentro de él se desenvuelva la función administrativa. Tanto en la teoría de Duguit como en la de Bonnard, el acto administrativo se hace caracterizar por la producción de efectos jurídicos siempre bajo una norma de derecho objetivo.

Gabino Fraga, estima que este elemento debe figurar en la definición de la función administrativa, pero en el concepto que no constituye la diferencia específica que la separa de las otras funciones.

2ª En segundo lugar, Gabino Fraga, encuentra en todas las definiciones otro elemento constante, a saber: la limitación de los efectos que produce el acto administrativo.

En todas las opiniones comentadas, se ha hecho referencia, con excepción de algunas, de la distinción entre la función administrativa y la legislativa, asignando a esta última el papel de creadora de normas generales, abstractas, impersonales; en tanto que a la primera se le reconoce un efecto concreto, individualizado.

Cuando se define la función administrativa como ejecución de las leyes, ese elemento se manifiesta porque la ejecución implica la realización de los actos materiales necesarios, para concretar, para hacer efectiva en casos determinados la norma legal.

Las demás teorías apegadas al criterio de finalidad, suponen también en el pensamiento de sus sostenedores el elemento de individualización, puesto que los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas.

En la definición de la función administrativa como función de orden jurídico, ese carácter se encuentra manifiesto, pues en el acto subjetivo o creador de situaciones jurídicas

individuales, las personas a que se refiere, la extensión -  
de las obligaciones que a consecuencia de él nacen y el obje-  
to de ellas, se determinan concretamente por el autor del -  
acto. De la misma manera, el acto-condición significa la -  
aplicación de una norma general a un acto individual.

3ª Al lado de los actos jurídicos, a los que se refiere -  
Gabino Fraga, en el punto anterior, el Estado realiza \* una se-  
rie de actos materiales que generalmente se consideran como  
actos administrativos, y no sólo esto, sino que, según algu-  
nos autores, la función administrativa aunque siendo a la -  
vez jurídica y práctica, es aún más práctica que jurídica, -  
por que supone la satisfacción de una necesidad práctica.

Entre los hechos materiales que realiza la administración, -  
se puede citar por vía de ejemplo, los actos de enseñanza y  
de asistencia, las operaciones y movilizaciones militares, -  
los actos técnicos de formación de planos, proyectos, etc.,  
los actos de investigación, de estadística, de vigilancia, -  
de comprobación de caminos y obras en general, etc., etc. -  
En algunos casos, esos actos materiales tienen especial tras-  
cendencia jurídica por la circunstancia de que constituyen -  
antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico,  
como por ejemplo, los estudios técnicos, la formación de pro-  
yectos, la recopilación de datos para formar idea sobre las  
consecuencias económicas de un proyecto, etc. En otros ca -

sos, el acto material constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, en cuyo caso también interesa al derecho por que sólo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la Ley señala, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales importa, no la nulidad del acto por que no se puede nulificar un acto material, pero sí una restitución o una - causa de responsabilidad". (8)

Después de haber analizado los elementos de la función administrativa, Gabino Fraga da un concepto de la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, diciendo que "Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

Gabino Fraga, realiza un análisis de su propia definición, señalando que en ella se nota la diferencia de la función administrativa con las otras funciones del Estado.

Y agrega: "que con la legislación se realiza la diferencia, ya que por virtud de la legislación, nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La esencia del acto legislativo es, la

---

(8) Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 54

creación de situaciones jurídicas generales, abstractas, -  
impersonales.

De la función jurisdiccional se distingue la administrativa, por que en ésta no se recurre a la idea del motivo y fin, como sucede con la primera. La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene - con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. La función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prever conflictos por medidas - de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

Si la función administrativa llega en algún caso a definir - una situación de derecho, lo hace, no como finalidad, sino - como medio para poder realizar otros actos administrativos" (9).

Para el Maestro Rafael Entrena Cuesta, señala que, para que se dé la función administrativa, se debe de encontrar con un conjunto de normas jurídicas que otorguen a la administra - ción en sus relaciones con los ciudadanos, una serie de fa - cultades superiores a las que les corresponderían con arre - glo al derecho privado; armonizando las prerrogativas de la

---

(9) Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 59

administración con la garantía de los particulares<sup>(10)</sup> .

Manuel María Díez, establece que la función administrativa - es aquella que incide en la esfera jurídica de terceros, estableciéndose, que por virtud de ella, una relación jurídica entre el Estado, por una parte, y una o varias personas por la otra, en esa vinculación se persigue siempre el cumplimiento de los intereses públicos, cuya tarea es atributo de la propia corporación política<sup>(11)</sup> .

El Maestro Enrique Sayagués, en su libro "Tratado de Derecho Administrativo", divide a la función administrativa en: activa, consultiva y de contralor. La primera es la más amplia, puesto que en ella se produce el acto ejecutivo de la norma jurídica, al mismo tiempo que se dá el acto decisorio del órgano burocrático destinado a producir efectos jurídicos. La segunda tiene por objeto, como su nombre lo indica, asesorar al órgano ejecutivo en relación con los actos administrati - vos que deba emitir. Por último, la función administrativa de contralor, tiene como finalidad comprobar la legitimidad,

---

(10) Rafael Entrena Cuesta. Curso de Derecho Administrati - vo. T. I. Cap. II, Sec. 8-A. Ed. Barcelona.

(11) Manuel María Díez. El Acto Administrativo. Cap. I, - Sec. 7. Pág. 398. Ed. Madrid.

conveniencia y oportunidad del acto administrativo<sup>(12)</sup>.

El Sistema Constitucional de Argentina no permite que la administración ejerza función Jurisdiccional en sentido estricto, por tal motivo, para el Tratadista Agustín A. Gordillo, la función administrativa solamente es un órgano de control, o sea que prevé lo necesario para que todo acto de la administración se ajuste a derecho, de modo que se aseguren los intereses del Estado<sup>(13)</sup>.

---

(12) Enrique Sayagués Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953. Pág. 254

(13) Agustín A. Gordillo. Tratado de Derecho Administrativo. Ediciones Machi-López. Buenos Aires, 1975. Pág. 215

b) DEFINICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Administración Pública, se manifiesta como una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es un creador de derechos.

El Estado de Derecho, sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos los actos, por proteger el interés y el bienestar general, por medio de acciones llamadas actos administrativos y decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del Poder Público, encaminados a la ejecución de la Ley.

Su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados. La característica del Estado de Derecho, es la subordinación de las actividades públicas al mandato de la Ley. Al surgir aquél como una necesidad imprescindible, la Administración Pública ha tenido que ajustar sus actos al orden jurídico vigente.

El acto administrativo, en términos generales, es "Una declaración de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue, una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" (14).

Para Royo Villanova, (15), el acto administrativo se explica en los siguientes términos: "Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que relacionan con la Administración Pública".

La anterior definición, es resumen del carácter del acto administrativo en los términos siguientes:

- a) El acto administrativo es un acto jurídico de derecho público que emana de una Administración Pública, sometido al derecho administrativo.

---

(14) Rivero Juan. Derecho Administrativo.  
5a. Ed. Págs. 52 y 55. Francia. 1955.

(15) Royo Villanova José. Derecho Administrativo.  
T. I. Págs. 92 y 93.

- b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas obedecen a diversos regímenes jurídicos.
- c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en ejercicio de la función administrativa.
- e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta.
- f) La administración crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejecución de una función administrativa.

La función administrativa se manifiesta en una variedad de - actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales, es decir, una actividad jurídica y una actividad material.

El objeto del acto administrativo es originar un efecto de - derecho, como el nombramiento de un empleado, el otorgar una

concesión, una declaración de expropiación por causa de uti lidad pública, de requisición o una declaración de naciona lización.

Los actos administrativos son declaraciones unilaterales y difiere del contrato administrativo, ya que éste requiere de dos o más voluntades, sin embargo, hay autores que difie ren en este punto de vista como Fiorini (16), que dice que - el contrato administrativo por su esencia es un acto jurfdi co como lo establece toda ciencia del derecho y es adminis trativo por la presencia de la administración pública como una de las partes.

Algunos autores consideran los reglamentos como acto admi nistrativo general, según la ejecutoria puede ser concreta como un decreto de expropiación, una concesión, una licen cia o permiso, o general como la expedición de un reglamen to.

Es más razonable considerar el reglamento como un acto for malmente administrativo, por originarse en la administra ción pública y materialmente legislativo por crear una si tuación jurídica general, es una función normativa de la administración pública.

---

(16) Fiorini Bartolomé. Teoría Jurídica del Acto Adminis trativo. Nápoles. Ed. Abledo-Perrot. Buenos Aires - 1930. Pág. 33.

Otros autores consideran que el acto administrativo es cualquier acto que provenga de la administración pública. Zano**u**bini, define el acto administrativo "como cualquier declaración de voluntad, de deseo de conocimiento de juicio realizado por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa".

No son actos administrativos los actos jurídicos que realice la administración conforme al derecho privado.

En esta definición, se toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa por atender preferentemente a la vinculación con la función administrativa.

ACTOS QUE NO DEBEN SER CONSIDERADOS  
COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A) No deben considerarse como actos administrativos los - actos de Gobierno o actos políticos que se relacionan con la orientación política general y con la integración de los órganos públicos.

Por lo cual el concepto de Gobierno tiene acepciones - diversas:

a) Como los tres poderes federales y aún a todos los órganos públicos, federal, local y municipal.

- b) Conjunto de secretarios de estado y en otros países al gabinete ministerial, y
  - c) Dirección política que tiene a su cargo, en forma predominante, al Presidente de la República, auxiliado por los más altos funcionarios de la Administración Pública.
- B) Los actos políticos por tanto, emanan de los órganos superiores del Poder Ejecutivo denominado Gobierno, que realizan diversos actos como electorales, relaciones internacionales, organización militar, seguridad interior y otros.' Tiene como característica general que no están sujetos al control jurisdiccional, salvo los que tienen una regulación especial como el nombramiento de los altos funcionarios, indultos y suspensión de garantías.
- C) Los actos legislativos y jurisdiccionales realizados por el Poder Ejecutivo, no deben considerarse actos administrativos, aunque formalmente se comprendan como actos administrativos. En cuanto a los actos materialmente administrativos, realizados por los otros poderes, debemos indicar que algún sector de la doctrina les niega este carácter, por la ausencia de la Administración Pública.

- D) No son actos administrativos los actos de la administración sometidos al derecho privado, lo mismo que los negocios jurídicos bilaterales, entre los que se encuentran los contratos administrativos y los actos jurídicos de los administrados.
- E) También se excluyen como actos administrativos, los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa. Entrena Cuesta (17), al referirse a la jurisprudencia española, alude a los actos separables, "en cuanto al impugnarlos, deben ser desgajados del negocio jurídico privado en que se integran, por tener competencia sobre ellos, la jurisdicción contencioso administrativa".
- F) Se excluyen también, los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.

EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL ACTO  
DE ADMINISTRACION.

La doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de administración, que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros.

---

(17) Rafael Entrena Cuesta Op. Cit. Pág. 59

## CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo, como acto jurídico de la Administración Pública, se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutorio y su presunción de legitimidad.

La acción pública tiene a su cargo la satisfacción ineludible de necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada.

El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del Gobierno. - Son actos que no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de ingerencias judiciales, sino actos del Poder Público, regulados por el bien común.

La Administración Pública tiene el derecho de actuar unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados.

También la administración pública puede actuar contractualmente y esos actos se denominan actos jurídicos contractuales, los cuales tienen su propio régimen jurídico.

Por otra parte, el principio de legalidad otorga un poder limitado para realizar los actos administrativos e imprime a - la actividad pública, la justificación de su ejercicio o sea, la satisfacción de los fines del Estado.

### LOS HECHOS JURIDICOS Y LOS ACTOS MATERIALES.

Unidos a los actos administrativos, están los hechos jurídi- cos que caen en el campo del Derecho Administrativo, por los efectos jurídicos que ellos pueden producir.

Manuel María Díez, señala al respecto: "El derecho toma en consideración los hechos que se producen, sea como fenómenos de la naturaleza, sea como productos de la actividad humana. Sin embargo, no todos los hechos tienen valor para el dere - cho, sino solamente aquellos a los que atribuye consecuencias jurídicas; de ahí los hechos jurídicamente relevantes y los hechos jurídicamente irrelevantes. Son relevantes los hechos que, verificándose, sirven para hacer actual y concreta la - disposición contenida en forma abstracta en una norma jurídi - ca, haciendo nacer el efecto previsto por la norma. Hechos jurídicamente irrelevantes para el derecho, son aquellos que, produciéndose no traen aparejados la aplicación de una norma

jurídica y no producen efectos jurídicos". (18).

Una parte muy importante en el estudio de los actos administrativos, son los actos materiales, que son aquellos que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedentes de los actos administrativos.

Los actos materiales pueden además, implicar las operaciones técnicas necesarias para el mejor desarrollo de la administración.

Estos actos no conciernen al derecho, pero pueden ser hechos jurídicos y dar lugar a una responsabilidad. Sólo de una manera indirecta puede el acto material engendrar un efecto jurídico.

La orden de la construcción de alguna obra pública, es un acto administrativo, la ejecución de la obra pública, es un acto material. Como puede observarse, en este caso, el acto material por sí mismo, no produce un efecto jurídico; pero sí (ejemplo) en el transcurso de la ejecución de la obra, ocurriera que algún chofer por descuido, atropellara a otro trabajador, nace indirectamente, de un acto material, un efecto jurídico.

---

(18) Manuel María Díez. Op. Cit. Pág. 59.

EL ACTO ADMINISTRATIVO EMANA DE UNA AUTORIDAD  
ADMINISTRATIVA.

Autoridad es la persona revestida de mando, su carácter o representación, emana de ser el titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión.

Por extensión, el concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado.

Cuando la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas otorga una licencia, una concesión de servicio público u ordena la demolición de una casa, realiza un acto administrativo, cuya legalidad o ilegalidad, podrá revisarse posteriormente, si se originan perjuicios.

Esta orden implica la forma como se llevará a cabo la construcción por el personal técnico administrativo.

Finalmente, los actos materiales o físicos se encomiendan al personal encargado de estos trabajos.

También puede la autoridad administrativa encomendar la realización material del acto, a un particular o a una empresa, los cuales simplemente se concretan a obrar en nombre del órgano administrativo, sin que tengan relación con el acto administrativo original, el cual debe estar debidamente fundado.

El requisito básico de todo acto administrativo, es que debe estar fundamentado en alguna ley, y que debe de emanar de - una autoridad competente, de lo contrario, conduce a la arbitrariedad y al abuso.

c) CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina ha procedido al estudio de las distintas clases de los actos administrativos, atendiendo a distintos criterios. En general, cabe decir, que mientras unos autores realizan la clasificación de los actos administrativos atendiendo a un criterio único; otros en cambio, combinan simultáneamente distintos puntos de vista que sirven como criterios de clasificación.

Entre los sistemas que realizan la clasificación sobre un único criterio exclusivo, debe recordarse el de Korman<sup>(19)</sup>, que dividía los actos administrativos en negativos y positivos, y a su vez, estos últimos en:

1. Comprobaciones
2. Actos Creadores de Derechos
3. Actos que Modifican Derechos
4. Actos que Anulan Derechos

Conocida es, asimismo, la clasificación de los actos administrativos, debida a la llamada "Escuela Francesa del Servicio Público", que distinguía el acto-regla, el acto-subjetivo y el acto-condición, entendiéndose que el acto-regla es el que crea situaciones jurídicas impersonales y de carácter general; el acto-subjetivo, es el que hace nacer una situación

---

(19) Korman B. Drait Administratif. París 1930. Pág. 212.

jurídica que afecta concretamente a personas determinadas y - el acto-condición, el que viene a investir a un individuo en concreto de las circunstancias de un status que con carácter general, ha sido previamente establecido por un acto-regla.

También es aplicable a los actos jurídicos en general, la extendida clasificación entre los actos unilaterales y bilaterales.

Los actos administrativos típicos, son los primeros que son - definidos por Eiseinmann como "actos jurídicos que, siendo la obra exclusiva de agentes administrativos, son imputables a - una única persona pública". (20)

En relación con el contenido de la declaración en que el acto administrativo consiste, Ranelletti distinguía dos categorías: Actos administrativos en sentido estricto o meros actos administrativos, y actos administrativos con categoría de negocio jurídico, clasificando a su vez estos últimos, por razón de - los efectos que producen.

Más pormenorizada, aunque también se monta sobre un exclusivo punto de vista, es la clasificación de Stassinopoulos<sup>(21)</sup> que divide los actos administrativos en negativos (Tácitos o Formales) y positivos, distinguiendo entre estos últimos, las simples constataciones de los actos constitutivos.

---

(20) Eiseinmann Op. Cit. Pág. 115.

(21) Stassinopoulos Michel S., *Traté des actes administratifs*: Atheues 1954. Ed. Gioffré.

La clasificación de este autor es como sigue: I. Actos Negativos: a) Actos Negativos Tácitos (presumidos por el transcurso del plazo de tres meses del silencio administrativo o por el transcurso de otros plazos especiales y presumidos por consecuencia, de otros actos administrativos formales). b) Actos Administrativos Formales. II. Actos Positivos: a) Constataciones. b) Actos Constitutivos: 1) Actos que crean derechos u obligaciones (órdenes positivas y negativas, penas administrativas, permisos, actos de favor y actos que crean un estatuto personal). 2) Actos que modifican derechos u obligaciones. 3) Actos que extinguen derechos u obligaciones.

Lo corriente, empero, es que la doctrina moderna realice la clasificación de los actos administrativos atendiendo sucesivamente a diversos puntos de vista que como ha señalado Sayagués<sup>(22)</sup>, no son excluyentes entre sí, sino complementarios. A estos efectos cabe recordar que Zanobini clasifica sucesivamente los actos administrativos: por razón del elemento volitivo (negocios de Derecho Público y meros actos administrativos), por razón del elemento subjetivo (simples y complejos, unilaterales y bilaterales); por razón del contenido (según aumenten o limiten la esfera jurídica de los individuos); por razón de los destinatarios a que afecta (internos y externos; particulares y generales).

---

(22) Sayagués Laso Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Pág. 510. Montevideo 1953. Ed. Aguilar.

El conocimiento de la teoría del acto administrativo no puede resultar completo si en el estudio de su clasificación no admitimos los diversos puntos de vista que son posibles en esta materia. Los criterios que presidirán las anteriores clasificaciones son los siguientes:

- a) Por la extensión de sus efectos jurídicos (actos generales y concretos).
- b) Por la posibilidad de su fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa (actos impugnables e inimpugnables).
- c) Por razón de las facultades utilizadas al dictar los (actos discrecionales y reglados).
- d) Por razón de los sujetos intervinientes (simples y complejos, unilaterales y plurilaterales).
- e) Por razón de los efectos jurídicos de su contenido (negocios jurídicos y meros actos administrativos; actos definitivos y de trámite).

POR LA EXTENSION DE SUS EFECTOS: ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y ACTOS CONCRETOS

No obstante lo extendida que está la opinión de considerar el acto administrativo como una "declaración concreta", hay que reconocer también la importancia del sector doctrinal que distingue dos categorías de actos administrativos, los generales (reglamentos y ordenanzas) y los concretos y especiales. Así, para Ranelletti, el acto es general cuando "la declaración que lo constituye mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables", y es especial si tal declaración "mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables" (23). La misma posibilidad de actos administrativos generales se descubre en Waline cuando el reglamento, por oposición a los actos administrativos individuales, como un acto administrativo que sienta una regla general aplicable a toda una categoría de ciudadanos sin consideración de personas.

POR LA POSIBILIDAD DE SU FISCALIZACION  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:

Actos Impugnables e Inimpugnables

El concepto de acto administrativo no coincide con la extensión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(23) Ranelletti. Teoría del Acto Administrativo. 7a. Ed. Págs. 17 y 55. Italia 1942. Ed. Torino.

trativa, generalmente condicionada por factores históricos y políticos. Resulta así, que ciertas actuaciones imputables a órganos administrativos y que reúnen los requisitos exigidos por el concepto, quedan excluidos de su fiscalización.

Supuesto lo anterior, está claro que aquí se encuentra una clasificación que sólo tendrá virtualidad en función del Derecho Positivo vigente en un momento determinado.

Esto quiere decir, que aparte de los actos políticos del Gobierno y de los sometidos al régimen jurídico privado, se pueden señalar los siguientes actos administrativos inimpugnables:

- 1<sup>a</sup> Cuestiones reservadas a la discrecionalidad de la administración militar.
  
- 2<sup>a</sup> Actos realizados por Organismos Administrativos en cuanto actúan dentro de jurisdicción de la Legislación Civil, Penal o Social.

POR RAZON DEL TIPO DE FACULTADES EJERCI  
TADAS AL DICTARLOS:

Actos Discrecionales      y      Actos Reglados

La potestad reglada implica la existencia de una norma jurídica que determina el momento, el contenido y la forma de la actividad administrativa, que se convierte en discrecional, cuando desaparece alguna de sus limitaciones; de donde la discrecionalidad resulta de la ausencia de una norma jurídica.

Discrecionalidad no implica arbitrariedad, puesto que la Administración no obra a su elección, sino como consecuencia de su capacidad condicionada por su fin. El poder discrecional está sometido a condiciones y reglas. Cuando la Ley no puede preverlo todo, ni reglarlo todo, delega su derecho a un apreciador más flexible, más próximo a sus ciudadanos, mejor situado para apreciar todos los elementos de solución.

Toda actividad de la administración contiene gran campo de discrecionalidad; así, la legislativa que marca los fines del Estado, es esencialmente discrecional; la judicial y la administrativa, al buscar la solución adecuada, usan la discrecionalidad.

En resumen, se puede decir que los actos administrativos pueden ser discrecionales en tres supuestos distintos:

- a) Por disposición legal expresa.
- b) Por silencio de la Ley, y
- c) Por necesidad administrativa.

El acto será reglado cuando la Ley, en general una norma jurídica de cualquier especie, nos determine el momento, la forma o el contenido del acto administrativo. Mediante la concurrencia de determinadas circunstancias, los actos, originalmente discrecionales, pueden convertirse en reglados, siendo un caso muy especial, el que se produce como consecuencia de una concesión, por ejemplo, pues aun cuando la concesión hubiera podido ser originariamente exteriorización de una facultad discrecional de la administración, posteriormente las que ejerciera, en relación con la materia objeto de la concesión, sería ya de naturaleza reglada, en las cuales la administración no puede invocar sus facultades discrecionales para apartarse de lo convenido, pues en materia de concesiones, lo convenido constituye una ley para las partes intervinientes, y su voluntad queda limitada por las Cláusulas del pliego de condiciones cualquiera que sean las entidades que celebren aquellos actos.

Para concretar, se puede decir que cuando el acto ha sido - dictado sobre la base de normas legales preestablecidas, de modo que su contenido y aun su forma resultan de esas normas, puede afirmarse que el acto es reglado. En cambio, - cuando el acto ha sido por la administración sin estar obligado a seguir, en cuanto a contenido, a ninguna norma o criterio preexistente, el acto puede considerarse discrecional.

POR RAZON DE LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN:

Actos Simples y Complejos, Unilaterales y Plurilaterales.

1) Actos Simples y Complejos.

Se entiende por acto administrativo simple, aquel en cuya emisión interviene un solo órgano administrativo. Acto complejo, en cambio, es aquel que se produce por la intervención de dos o más órganos administrativos.

De la doctrina de los actos complejos, se deben excluir:

- a) Los actos de los organismos colegiados. En estos organismos la voluntad administrativa se logra a través de un proceso de colaboración en el que intervienen diversas voluntades físicas. Pero no obstante esta diversidad de voluntades, la voluntad administrativa

es única, por lo que el acto que se declara es simple y no complejo. Ejemplo: Los acuerdos de los órganos colegiados de las corporaciones locales, (Ayuntamiento Pleno o Comisión Permanente) son actos simples.

- b) Actos que integran un expediente o procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo es un proceso integrativo de declaraciones administrativas en orden a preparar una decisión final. Pero de aquí no debe deducirse que esta última decisión tenga el carácter de acto complejo, pues entendida así la complejidad, habría que señalar la mayor parte de los actos administrativos, como actos administrativos complejos.

El acto complejo requiere que la intervención de los distintos órganos administrativos sea precisamente en el momento de la resolución, de tal modo que precisamente de ésta (y no de los trámites que la prepararon) aparezcan como responsables.

Por consiguiente, pienso que los procedimientos administrativos, quedan fuera de la categoría de los actos complejos.

## 2) Actos Unilaterales y Actos Plurilaterales.

Responde igualmente esta clasificación, al criterio de los

sujetos participantes en la emisión del acto. Para algunos autores, como Zanobini, la oposición se dá entre actos unilaterales y bilaterales: los primeros son actos administrativos (simples o complejos) que despliegan sus efectos de modo independiente, al margen, por tanto, de toda forma de combinación con actos de voluntad de otros sujetos que persigan finalidades jurídicas diferentes; en cambio los bilaterales resultan del concurso de un acto de voluntad de una administración (simples o complejos) con otro de un sujeto diferente que persigue un fin distinto.

Puede ser más correcto establecer la oposición entre actos unilaterales y plurilaterales como hace Eiseinmann, quien define a estos últimos como aquellos actos que crean normas que rigen las relaciones mutuas entre sus autores o sea, que estatuyen las obligaciones-derechos de los unos respecto de los otros; en otro términos, son actos que crean normas que tienen por objeto a sus propios autores.

POR RAZON DEL CONTENIDO DEL ACTO Y DE SUS EFECTOS

Meros Actos Administrativos    y    Actos Negocios Jurídicos.

Supone esta clasificación, la admisión del concepto de negocio jurídico en el campo del Derecho Público.

Según Korman, puede definirse el negocio jurídico como -  
"cierta actuación jurídica en la que la voluntad del actuante está dirigida a producir determinados efectos de Derecho"

Estos negocios jurídicos son públicos, cuando el sujeto que actúa aparece como soporte de derechos y obligaciones públicas. Normalmente, lo serán las Entidades Administrativas.

La doctrina coincide en que, no debe incluirse entre los -  
negocios jurídicos ni los actos de carácter general (Reglamento y Acuerdos), ni aquellos en que la Administración -  
aplica funciones jurisdiccionales.

Los negocios jurídicos de Derecho Público quedan limitados a ser una especial categoría de actos administrativos.

Para Betti, el negocio jurídico es fundamentalmente la consecuencia de la función autonómica que el Ordenamiento Jurídico reconoce a los sujetos de Derecho para generar relaciones

nes jurídicas ya disciplinadas en abstracto y en general por las normas vigentes.

No hay duda que esta función autonómica está atribuida a la Administración cuando actúa dentro del ámbito de lo discrecional.

En los negocios jurídicos el órgano administrativo quiere el acto en sí y quiere igualmente los efectos jurídicos que el acto está destinado a producir; en cambio, en los meros actos administrativos la voluntad del órgano se dirige únicamente al cumplimiento del acto. Es sólo voluntad de cumplir el acto, por lo que los efectos jurídicos que éste produce, no derivan de la voluntad de la autoridad administrativa, sino de la Ley, a cuya simple ejecución el acto se dirige.

#### Actos Administrativos con Categoría de Negocios Jurídicos

La doctrina suele distinguir, a su vez, dos categorías de negocios jurídicos: los destinados a aumentar la esfera jurídica de los particulares y los que tienen por efecto precisamente limitarla. De acuerdo con tal clasificación:

- A) Negocios Jurídicos que amplían la esfera jurídica de los particulares.

- a) Las Admisiones. Se trata de actos administrativos cuyo efecto consiste en introducir a un individuo en una determinada colectividad, de la cual pasa a tomar parte. Ejemplo: El ingreso a una Asociación Sindical, a un Colegio Profesional, o de cualquier otro tipo de Corporación Pública.
- b) Los Nombramientos. También se tratan de actos constitutivos que amplían la esfera jurídica del destinatario. El ejemplo típico, es el nombramiento - para algún cargo o empleo público.
- c) Las Concesiones. El Derecho Francés, que fue el primero que utilizó la idea concesional, la redujo en sus aplicaciones a la teoría del servicio público. La doctrina italiana fue la que realizó la síntesis unificadora del concepto concesional, a través del estudio de la distinción entre la concesión y la autorización en la legislación y jurisprudencia francesa. Parece que se ha llegado a una fijación del concepto con el que se alude tanto a aquellos actos que transfieren a un particular, facultades originariamente administrativas, como a los que crean a su favor un derecho o capacidad prevista en el Ordenamiento Jurídico.

Se desprende de lo anterior que con tal concepto - se dá lugar, a su vez, a una clasificación de las concesiones:

- 1) Concesiones traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la administración pública es titular en relación con el servicio pú - blico o el dominio público (Concesión de Servicios Públicos y Concesión sobre el Dominio Pú - blico).
  - 2) Concesiones constitutivas, mediante las que en base a los poderes que le vienen atribuidos - por la Ley, la Administración constituye a fa - vor de particulares, nuevos derechos o faculta - des.
- d) Las Autorizaciones. Se ha definido la autoriza - ción administrativa como una declaración de volun - tad con la cual un sujeto o un órga - no de la admi - nistración pública, permite que otros ejerciten un derecho o poder propio, previa valoración de la  - oportunidad de tal ejercicio en relación al inte - rés específico que el sujeto autorizante debe tute - lar.

De esta definición se desprende la diferencia de esta figura jurídica con la concesión.

En primer lugar, la autorización supone un derecho o facultad preexistente en el sujeto autorizado. Frente a la concesión, cuyo efecto está en trasladar un derecho o facultad a un sujeto que con anterioridad carecía de él, la autorización presume tal derecho.

Finalmente, se debe señalar que la figura de la autorización no solamente tiene aplicación en el campo de las relaciones entre Administración y administrados, sino que constituye una de las piezas más importantes para comprender el sistema de controles de los organismos administrativos superiores sobre los inferiores.

- e) Las Aprobaciones. A diferencia de las autorizaciones, las aprobaciones son actos administrativos que normalmente sólo cumplen su función en el campo de la fiscalización y los controles orgánicos administrativos. Mientras que la autorización es un acto de fiscalización preventiva, la aprobación se produce a posteriori, es decir, cuando el acto fiscalizado ya se ha producido válidamente.

- f) Las Dispensas. Pueden definirse como aquellos actos administrativos que exoneran a una determinada persona de cumplir una obligación establecida de manera general en la Ley, o de reunir ciertos requisitos de capacidad también generalmente exigidos para la realización de determinadas actuaciones.
- B) Negocios Jurídicos que Restringen la Esfera Jurídica de los Particulares.
- a) Las Ordenes. Son declaraciones de voluntad de la autoridad administrativa que crean una obligación jurídica en una determinada persona. Si la obligación es positiva, consiste en observar una determinada conducta o en realizar una prestación; aquí la orden recibe el nombre de mandato. Si la orden es negativa, de abstenerse de realizar algo, la orden se llama prohibición.
- b) Actos que extinguen derechos subjetivos.
- 1) Expropiaciones. Mediante las que se transfiere coactivamente a la Administración Pública una propiedad ajena.
- 2) Requisas. Mediante las que se transfiere coactivamente a la Administración, el uso de una

cosa ajena.

- 3) Rescates. Que devuelven a la Administración Pública un servicio previamente concedido.
- 4) Revocaciones. Cuando por razones de oportunidad la Administración vuelve contra sus propios actos declaratorios de derechos.
- 5) Jubilaciones y Ceses. Mediante los que se extingue la relación de servicios de los funcionarios públicos.

C) Actos que imponen sanciones disciplinarias. Que comprenden, tanto las que se imponen en virtud de la relación especial de servicio a los funcionarios públicos, cuanto a las impuestas en virtud de los poderes de policía a los administrados. A su vez, las sanciones pueden clasificarse según su contenido (Pecuniarias, contra la libertad, expulsión del organismo, etc.). Especial interés merecen las sanciones que pueden imponerse en materia fiscal (Recargos contributivos, etc.).

MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS, SIN CATEGORIA DE NEGOCIOS JURIDICOS.

Existen ciertos actos que son considerados como meros actos administrativos, que no consisten en declaraciones de voluntad productoras de efectos jurídicos. Ahora bien, actuaciones administrativas de este género se dan, tanto en la esfera interna administrativa, como en la esfera de sus relaciones con otros diferentes sujetos de Derecho.

Entre los actos administrativos más importantes se encuentran:

- a) Las Comprobaciones. Frente a los actos administrativos constitutivos de derechos, existen otros que se limitan a comprobar de una manera auténtica, una situación, pero sin proceder a modificar en forma alguna los hechos o relaciones jurídicas comprobadas. Así, por ejemplo; cuando en una ley se dispone que los individuos nacidos en tal año deben ser llamados a prestar el servicio militar, la Administración debe proceder a la comprobación de cuales son los individuos afectados por tal disposición. Esta comprobación puede distinguirse del acto posterior mediante el cual se ordena al individuo que acuda a filas. Los efectos de los ac

tos de comprobación consisten pues, en la importancia - jurídica especial que concede al hecho comprobado.

- b) Los Certificados. Aquí se trata igualmente, de una comprobación que la Administración realiza a la vista de - los datos que guarda en sus propios archivos, o de las actuaciones que realiza con motivo de su expedición.
- c) Las Inscripciones. Se trata de actos administrativos - de inclusión en un Registro o Catálogo Público.

#### ACTOS DEFINITIVOS Y DE TRAMITE.

Forti, establece la distinción entre el acto administrativo y el acto-procedimiento, siendo este último la consecuencia pura y simple de la necesidad en que la Administración se encuentra de utilizar sus órganos internos en el interno proceso de formación de su voluntad. (24)

Cada resolución administrativa viene a finalizar un expediente o procedimiento constituido, a su vez, por una serie de - actos que al faltarle carácter resolutivo, se denominan ac - tos de tramitación o simplemente, trámites, hay una gran distinción entre ellos, ya que los actos-trámite, no son suscep - tibles de ser impugnados mediante el recurso contencioso ad -

---

(24) Forti I. Acto y Procedimiento Administrativo.  
Milán. Pág. 456. Ed. Labor.

ministrativo, a no ser bajo su apariencia se encubra una ver  
dadera resolución.

Entre los actos administrativos de tramitación, los más im-  
portantes son:

- a) Los Dictámenes o Consultas. Son declaraciones de jui-  
cio que emiten determinados organismos técnicamente -  
cualificados de la Administración Pública, a los efec-  
tos de ilustrar la voluntad del Organo de Decisión.
  
- b) Las Propuestas. Son proyectos de resolución que un -  
órgano inferior eleva al órgano con competencia decisio  
ria.

d) ELEMENTOS, EJECUCION Y EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1) Elementos.

El acto administrativo, como su nombre lo indica, es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la Legislación Administrativa.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la Administración Pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares, como en los casos de los actos-condición y subjetivo o circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.

En todo acto administrativo perfecto, concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias, de las cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así - pueda producir sus efectos regulares.

Para la doctrina administrativa clasifica los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales.

A) Los elementos subjetivos son:

1) El sujeto del Acto Administrativo.

La Administración Pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados de realizar los actos administrativos. Los titulares de esos órganos, deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo que es la Administración Pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa.

Todo acto administrativo requiere la intervención de un Agente Público como persona encargada de su creación, ya que es fundamental que si no se encuentra una persona investida de poderes públicos, el acto, independientemente de sus demás caracteres, no podrá ser considerado como tal, pues los de los particulares no pueden nunca llegar a merecer esta consideración. Su característica, está en la investidura del poder público y en el ejercicio de ese poder.

Al sujeto del acto administrativo se le llama genéricamente autoridad, por lo que se debe precisar este concepto; para T. Fernández Miranda <sup>(25)</sup>, el poder es aquella condición de superioridad capaz de producir el fenómeno social de la obediencia; poder es capacidad de hacerse obedecer, en tanto que poseer autoridad, quiere expresar tener título legítimo, tener derecho a exigir esa obediencia.

---

(25) Fernández Miranda T. Enciclopedia Jurídica, Tomo III. Ed. Barcelona, Pág. 152.

Por lo tanto, autoridad es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la Ley establece. Autoridad no sólo es el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus funciones.

La competencia es el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar el sujeto, es decir, el órgano de la Administración Pública, la función administrativa y en particular, para conocer de un negocio administrativo.

El poder público está sometido a un régimen de derecho público y forma un conjunto de órganos con facultades o prerrogativas que la Ley les otorga para realizar sus fines y hacer prevalecer el interés general.

La competencia se puede clasificar en cuanto al grado, materia y territorio. En cuanto al grado, supone el orden jerárquico de la administración, en una organización centralizada configurándose en una serie de órganos de mayor o menor importancia. La competencia en cuanto a materia, supone una distribución de materias o actividades afines, como la que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La competencia en cuanto a territorio, toma en cuenta las divisiones políticas del territorio nacional, en el que se determina la competencia de un órgano para actuar.

## 2) La Manifestación de la Voluntad Administrativa.

Uno de los elementos esenciales del acto administrativo es la voluntad administrativa. El acto administrativo se forma por una voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo.

Para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, hay que atender a las disposiciones legales. Ellas clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender, como la Ley antes citada (LOAPF).

También existen otras clasificaciones por la naturaleza jurídica de los órganos que realizan ciertas actividades del Estado, como en el caso de las leyes que regulan las Instituciones Administrativas Descentralizadas.

La Ley, en algunos casos encomienda la responsabilidad de una función pública a un funcionario o a varios funcionarios, y en otros, forma unidades directivas, centros de responsabilidad administrativa, como en los patronatos, direcciones, consejos directivos, consejos de administración y otros análogos.

La voluntad administrativa debe de ser legalmente exteriorizada. Puede, sin embargo, verse afectada en su validez,

por la presencia de alguno de los vicios del consentimiento.

La voluntad generadora del acto administrativo, no debe estar viciada. Las leyes administrativas señalan los diversos vicios del consentimiento como el error, el dolo y la violencia.

Estos vicios de la voluntad administrativa, pueden surgir en la Administración Pública misma, en el proceso de la declaración administrativa o en la voluntad del funcionario.

La doctrina administrativa clasifica los vicios de la voluntad, en dos grupos:

A) Vicios de índole objetiva.

- 1) Vicios en el origen de la voluntad, cuando provienen de un funcionario de hecho o un usurpador.
- 2) Vicios en la preparación de la voluntad, cuando un funcionario no se sujeta al procedimiento señalado por la Ley para emitir su voluntad.
- 3) Vicios en la formación de la voluntad. La Ley señala como se manifiesta la voluntad.

B) Vicios de índole subjetiva.

Estos afectan al contenido de la decisión administrativa - en cuanto a su finalidad, como en los casos de desviación - del poder y de arbitrariedad. En la desviación del poder, un funcionario actúa con una finalidad diferente, a la que señala la Ley. En la arbitrariedad, el funcionario se aparta de lo objetivamente determinado por la razón y el derecho.

Ahora trataré de explicar de una manera breve, los diferentes vicios que puede tener la voluntad.

- El error. Consiste en el hecho de creer verdadero lo que es falso, o falso lo que es verdadero. El error puede consistir en el hecho de equivocarse materialmente o sobre la existencia o la interpretación de una norma jurídica.

- El dolo. Está constituido por un conjunto de maniobras encaminadas por una persona con el fin de engañar a otra y determinarla a otorgar un acto administrativo.

- La violencia. Es la compulsión ejercida sobre una persona, para determinarla a celebrar un acto y que vicia su consentimiento. La violencia puede ser física o moral.

B) Los elementos objetivos.

1) El objeto o contenido del acto administrativo.

El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, dispone o permite.

En cualquier acto administrativo, la autoridad se propone conseguir un fin práctico, como la provisión de una plaza de funcionario.

El objeto o contenido del acto es aquello que el acto decide, certifica u opina. El objeto igual que la voluntad, puede estar viciado:

- 1ª Por ser prohibido por la Ley.
- 2ª Por no ser el objeto determinado por la Ley para el caso concreto, o ser un objeto determinado para otros casos que aquel en que ha sido dictado.
- 3ª Por ser impreciso.
- 4ª Por ser absurdo.
- 5ª Por ser imposible de hecho.

En Derecho Privado, el objeto del litigio es el bien contenido o sea el bien respecto del cual existe el conflicto de intereses que constituye el litigio (Carnelitti). El objeto del litigio es lo que el actor exige del demandado, sea que consista en un bien material o incorpóreo, o en una prestación de hacer o no hacer.

El objeto de los actos administrativos sigue lineamientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por el interés general o por la utilidad pública.

Por lo tanto, el objeto del Acto Administrativo debe ser:

- a) Determinado o Determinable.
  - b) Posible Física y Jurídicamente, o estar en el comercio.
  - c) Lícito, Cierto, cuando la Ley lo permita y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales.
- 2) El motivo.

El motivo o la motivación del acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización. Siempre existen motivos que deciden a la administración pública a realizar un acto administrativo determinado.

La motivación o fundamentación de una resolución administrativa, llamada por algunos autores la causa que la origina, constituye, por lo tanto, una garantía para el particular afectado. En los demás casos, la Administración no está obligada a motivar sus actos.

Para Carnelutti, "los motivos son la indicación de los hechos jurídicos que sostienen la pretensión y las conclusiones, la indicación de los efectos que le corresponden".

### 3) El Mérito y la Finalidad.

En todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la Administración Pública obtiene útil y convenientemente, para el interés general.

Para Diez, (26), por mérito del acto se entiende la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener.

Los actos administrativos se orientan por razón de conveniencia, por la realización de los fines sociales que con ellos se pretende atender. Un acto administrativo no debe

---

(26) Manuel María Diez. Op. Cit. Pág. 129

ser desviado de sus fines, pues rompe con el principio de legalidad del país. Para Díez, el vicio del mérito es un vicio de oportunidad del acto administrativo, no de sus elementos jurídicos esenciales.

El mérito por su propia naturaleza, no es un elemento fácilmente controlable, ya que el desarrollo del derecho administrativo no establece los medios para hacerlo, sobre todo cuando se ejercitan facultades discrecionales en que el funcionario juzga con amplitud, la oportunidad del acto que realiza.

Para Fiorini, "el mérito del acto puede apreciarse con relación a tres valores:

- a) La eficacia del acto que está en la utilidad máxima que puede obtenerse de sus fines. Algunos autores la llaman la oportunidad del acto administrativo.
- b) La equidad del acto tiene relación con las consideraciones de justicia del mismo.
- c) La moralidad del acto. La moralidad se encuentra especialmente en la conducta de las personas que intervienen en su realización". (27)

---

(27) Fiorini, Bartolomé. Op. Cit. Pág. 90.

Por lo que se refiere a la finalidad, tanto la norma administrativa como el propósito que guía su aplicación, deben orientarse a la realización del bien público, ya que no tienen sentido las normas que no lleven esa finalidad. Todo el orden público debe descomponerse en grandes finalidades sociales que se han venido depurando a través de los años, para establecer la armonía social.

C) Elementos Formales.

La forma está constituida por las condiciones externas exigidas para la validez de un acto jurídico. Son los elementos externos que integran el acto administrativo, o modos de determinarse y manifestarse externamente la voluntad pública.

En el Derecho Administrativo, existe una diferencia entre formalidad y forma. Las formalidades son los requisitos legales para que el acto se manifieste. La forma que es parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.

Cuando no se cumple con el requisito de la forma, el acto administrativo se vicia de nulidad relativa o absoluta.

En Derecho Administrativo, a semejanza del mismo concepto - en Derecho Procesal, en el desarrollo del procedimiento administrativo, las leyes prevén el cumplimiento de ciertas formalidades, las cuales culminan con el acto definitivo, - que es la decisión administrativa o acto administrativo. En los casos señalados, se exigen determinadas formalidades, - órdenes escritas para los actos administrativos, consistentes en medios, notificaciones, publicaciones y expresiones que se requieren para que un acto sea válido. Otros casos se refieren a la publicación en el Diario Oficial, de un reglamento o la notificación personal de un acto administrativo que afecta al particular.

Las formas intrínsecas son aquellas que atañen a la configuración del acto, sin referirse al fondo del mismo. Una certificación administrativa debe ser siempre por escrito.

Las formas extrínsecas son las relativas a solemnidades rituarias que ha de seguir el acto, desde un tratado internacional hasta la constitución solemne de una Institución Federal.

Las formas constituyen garantías para los interesados y han sido llamadas por Jeze, garantías automáticas, por que ellas se establecen para mantener determinadas seguridades jurfdicas.

Si la forma es escrita, oral o de otra manera, es por que el legislador ha previamente considerado la naturaleza del acto administrativo.

A manera de ejemplo, señalo que el Artículo 16 Constitucional, establece una de estas formas, cuando se afectan intereses particulares:

"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".

## 2) Ejecución.

El acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido, tales como los relativos a la notificación mediante comunicación personal o mediante publicación en algunas de las formas que las mismas leyes disponen.

La Legislación Administrativa prevé en determinados casos, que se cumplan ciertas condiciones, términos, modalidades, requisitos o elementos previos y complementarios, cumplidos los cuales se procede a su ejecución. Se denomina de-

cisión ejecutoria al acto administrativo, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su formación y se han reunido sus elementos constitutivos, y puede producir sus efectos.

El punto de partida son los siguientes caracteres del acto administrativo: La presunción de legitimidad, la ejecutoriedad del acto administrativo. Este se apoya en el Estado de Derecho que obliga a los órganos públicos a actuar de acuerdo con la Ley, principio que domina a todo el orden jurídico, por que el acto legislativo debe subordinarse a la Constitución, y los actos administrativos y jurisdiccionales, deben emanar de la Ley.

El acto administrativo requiere de su cumplimiento. El particular puede cumplir voluntariamente con las resoluciones del poder público, la ejecución del acto se lleva a cabo con la colaboración pacífica del administrado. En su defecto, la ejecución es forzada a través de los procedimientos legales.

La ejecutoriedad es la facultad de la Administración Pública, para ejecutar los actos que de ella emanan, salvo los casos de excepción de intervención de los tribunales.

El acto administrativo implica un cambio en las situaciones jurídicas y se lleva adelante en su ejecución, por la fuerza jurídica y material del poder público.

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, salvo que una Ley Administrativa disponga lo contrario. La Ejecutividad de dicho acto significa el derecho que tiene la Administración Pública, para ejecutarlo.

El hecho de que una autoridad sea competente para dictar una resolución administrativa, no obsta para que otras autoridades lo sean para ejecutarla. Las leyes administrativas señalan estas posibilidades, para evitar controversias.

La Administración, formula numerosos actos que son evidentes manifestaciones del derecho de soberanía, tales como la aplicación de la facultad económica coactiva en materia de impuestos, la expropiación por causa de utilidad pública, la requisición de una empresa o el establecimiento de una modalidad a la propiedad y otras semejantes.

#### La Ejecución de los Actos Administrativos en la Vía Administrativa

Determinados actos administrativos imponen obligaciones a cargo de los particulares, los cuales se pueden resistir al cumplimiento de las mismas. Esta situación jurídica se denomina doctrinalmente, la ejecutoriedad de los actos administrativos, que según Sayagués Laso "Es la posibilidad de la Administración, de ejecutar el acto por sí mismo, inclu-

so en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción". (28)

Visto el principio de la ejecución forzosa a cargo de la - Administración Pública, se debe precisar que si una Ley Ad ministrativa señala el procedimiento de ejecución, a ella debe ajustarse a la Administración como en el caso del pro cedimiento administrativo al que alude el Código Fiscal de la Federación, Artículo 108 y siguientes.

Los fines que tiene a su cargo la Administración Pública, no sería posible ejecutarlos sino se contara con la amplia facultad que tiene todo poder, de imponerse a la obediencia general. La soberanía de los poderes es la base de la estructura democrática moderna. El principio de legitimidad de los actos administrativos, se funda en su propia or ganización política, que tiene que establecer los medios - adecuados para que los poderes puedan cumplir su finalidad con la mayor eficacia posible.

Los medios con los que realiza la ejecutoriedad son:

- 1) Acción administrativa sobre los bienes de los - afectados. Artículo 27 Constitucional, Expropiaa

---

(28) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Adminis - trativo. Pág. 490. Montevideo 1953. Ed. Editorial Cd.

ción, Materia Agraria.

- 2) Acción administrativa sobre la persona afectada o establecimiento de una obligación de hacer; los - casos de servicio militar obligatorio, y para los extranjeros los casos a los que se refiere el - Artículo 33 Constitucional.
- 3) La ejecución subsidiaria o actos no personales, - que pueden ser realizados por sujetos distintos - del obligado. Como la demolición de una construcción.
- 4) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado.
- 5) Aplicación de sanciones administrativas.
- 6) Apremios del Régimen de Policía.
- 7) El lanzamiento administrativo.
- 8) El uso de la fuerza pública.

La Ley Administrativa es la base de toda apreciación de los actos administrativos. El ejecutor de la misma debe tener - presente que la ley puede establecer condiciones o circunstancias para su ejecución, como un registro, una anotación -

administrativa, o alguno de los requisitos a los que aludimos al hablar de los elementos del acto administrativo.

También los particulares disponen de medios jurídicos para destruir, suspender o limitar, el alcance de una resolución administrativa, tales como la revocación, la declaración de nulidad, la suspensión y los procedimientos en materia judicial, entre los que destaca por su importancia, el juicio de amparo.

#### La Ejecución en la Vía Judicial.

La Administración Pública tiene facultad para dictar y ejecutar sus resoluciones sin la intervención judicial, aunque afecten intereses privados.

Nuestra Legislación ha reconocido la facultad del Poder Ejecutivo, para la aprobación y ejecución de las resoluciones administrativas, con independencia del Poder Judicial.

Se ha establecido por vía de excepción, que la ejecución de las resoluciones que afectan a los particulares, se encomienda a los órganos jurisdiccionales. Cuando una ley señala un camino diverso al administrativo, como la vía judicial, ésta debe seguirse.

La acción directa de la Administración se mantiene en un círculo menos importante, ya que el poder sancionador se entrega a los Tribunales Judiciales.

### 3) EFFECTOS.

Los derechos y las obligaciones se generan por virtud del acto administrativo en favor o en contra de determinada persona y en atención a su situación particular. De donde se desprende que dichos derechos y obligaciones tienen un carácter personal e intransmisible, y por lo tanto, sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere. Las leyes administrativas deben precisar los beneficiarios de los actos administrativos, para no contrariar el interés público o el interés general.

El derecho administrativo ha ampliado el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, con un sistema y con principios que necesariamente se aparten de las relaciones que gobiernan al derecho privado.

Los derechos que al poder público transmite son precarios y subordinados al interés general.

El Estado ha creado un régimen patrimonial, regulado tanto por los intereses generales que ampara, como por la magnitud de las inversiones de los particulares en bienes públi-

cos. Por la complejidad de estas relaciones y la incapacidad del Poder Público para manejar la riqueza, se ha permitido que esos bienes entren en el campo de los negocios en general, pudiéndose celebrar con ellos la mayor parte de las operaciones jurídicas del derecho privado.

Las relaciones entre los particulares y la Administración, se regulan principalmente por normas de derecho público, aunque en ocasiones remitan al derecho privado.

Debe distinguirse entre los autores del acto jurídico, sus causahabientes y los terceros.

El autor es el que ha sido parte del acto; sus causahabientes, son los que reciben un derecho por transmisión universal o particular que les hace el autor o los que tienen un derecho sobre la universalidad de bienes del autor; el tercero es una parte ajena a los actos que realiza el autor, por consiguiente, no puede recibir ni perjuicios ni beneficios del propio acto.

En derecho administrativo, la regla general es que en las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo.

El Estado está obligado a respetar las situaciones que se han creado al amparo de la legislación administrativa.

Cualquier determinación del poder público que afecte estos derechos es en principio, contrario al Artículo 14 Constitucional.

El concepto tercero adquiere en derecho administrativo, una importancia extraordinaria, por que en todo acto administrativo deben tomarse en cuenta los derechos creados legalmente, por esta razón, algunas leyes administrativas tienen un capítulo importante que se denomina: La Oposición Administrativa, y tiende a crear defensas para los terceros perjudicados por los actos de la Administración Pública.

El acto administrativo debe producir sus efectos desde que se han cumplido todos los requisitos para su elaboración. - El contenido de los mismos determina el modo y forma de su aplicación que puede ser voluntaria o coactiva.

En todos los casos, se deben dar a conocer las resoluciones para que el particular se entere del resultado de sus gestiones.

En los actos administrativos que afectan un derecho del particular, la notificación de éstos, constituye una formalidad del procedimiento.

La notificación es un acto por el cual se dá conocimiento a una persona de un hecho o una decisión. La notificación -

puede ser: personal, por cédula, por edictos, por correo, -  
telegrama, o por cualquier otro medio que permita tener -  
constancia de haberse recibido la notificación.

Cuando los interesados en un procedimiento administrativo -  
sean desconocidos o se ignore su domicilio, la notificación  
puede hacerse en el Diario Oficial de la Federación, o en -  
la prensa nacional.

## CAPITULO II

### EL ACTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

I) La Administración Pública Federal de México.

II) Conceptos de Acto Administrativo según autores Mexicanos

#### I) LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE MEXICO.

En la doctrina constitucional, la organización política es la - expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales. Creo pertinente dar una breve explicación, de cómo estas organizaciones se coordinan en el ejercicio de - sus funciones y en sus diversas relaciones con el poder central.

Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos en caminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios por los cuales se alcanzarán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región, o - sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

Es importante hacer notar la distinción de las formas de la organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado, o sea el Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa y de una manera más general, a la estructura de los Poderes del Estado.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se tratan de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es difícil de detallar, para saber donde acaba la política y comienza la Administración y viceversa.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo: al Gobierno.

#### LAS FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente de un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores.

Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado. Ellas pueden clasificarse de dos maneras: formas de Gobierno y formas de Estado.

Como formas políticas, las formas de Gobierno y las formas de Estado, implican tan estrechas y necesarias relaciones, que autores notables como Jellinek (1), sólo consideran las formas de Estado.

Siguiendo el criterio tradicional, las formas de Gobierno aluden a la finalidad del Estado. "La forma de Gobierno, dice Faytt (2), se resuelve en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber quienes y para qué funciones desempeñarán el Gobierno".

Las formas de Estado se esfuerzan por armonizar los diversos elementos de la organización política.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos: 1) La forma unitaria o centralista; y 2) La forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.

- 1) La forma de Estado Unitaria, implica la existencia de un poder centralista, que coordine y clasifique la vida política del país.

---

(1) Jellinek, G. Teoría General del Estado Ed. Torino, 1932 Pág.123  
(2) Faytt R. Derecho Político. 2a. Ed. Madrid, 1950. Pág. 397.

El estado central, llamado también unitario, se contrapone al Estado federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro de Poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. Un solo poder que manda y actúa con elementos que le están directamente subordinados. El Gobierno Central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del Poder Público.

Por consiguiente, la centralización política es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas política locales o regionales. Centralizar, dice Hauriou, significa acumular en manos del Gobierno Central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado.

- 2) La forma de Estado Compuesta, crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación, aparece como fuerza dominante. Es como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios. Este es el régimen que domina en la República Mexicana, en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

La soberanía que durante el régimen colonial asumió el monarca español, pasa al pueblo mexicano al lograr su independencia y confirmación como Estado Libre e independiente. El pueblo, a su vez, depositó su soberanía en la Constitución, reservándose en todo tiempo el ineludible de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

## LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### FEDERAL

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización, referidas ambas a la materia federal:

1. El Régimen de la Centralización Administrativa, o formas administrativas centralizadas, se pueden reducir a las siguientes dos formas:

a) La desconcentración administrativa. Se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del Poder Central y a quienes se les otorga ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o

se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de su bordinación que lo unen al Poder Central.

b) Régimen de la centralización administrativa propiamente - dicha. Habrá centralización administrativa cuando los ór ganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente di rectamente de la Administración Pública que mantiene la - unidad de acción para realizar sus fines. En su organiza ción se crea un poder unitario o central que irradia so - bre toda la Administración Pública Federal.

2. El régimen de la descentralización administrativa o for - mas administrativas de descentralizadas o paraestatales, que - se caracterizan por la diversificación de la coordinación admi nistrativa. Descentralizar es atenuar la jerarquía administra tiva, conservando el poder central, limitadas facultades de vi gilancia y control

La descentralización administrativa relaja los vínculos de re - lación con el poder central y se sitúa fuera del campo de - acción de este poder, manteniendo con éste, las estrictas rela ciones de control.

Para poder tener un criterio más amplio en lo referente a la - organización administrativa federal mexicana, trataré de expli car de una forma más detallada, la diferencia que existe entre

el régimen centralizado y el régimen descentralizado.

1. La Centralización Administrativa Federal.

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos. El derecho administrativo regula la organización y la actividad de los entes que forman la Administración Pública.

La tarea de esos órdenes es crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica general al Estado, que a su vez es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que les ha sido asignada.

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central. "A este fin, la Ley ha instituido un mecanismo especial de cargos y de autoridades administrativas, asignándoles determinadas funciones". (3)

---

(3) Fritz Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Labor 1933. Argentina. Pág. 76.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como Jefe de la Administración, tiene a su cargo la facultad de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero que son necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada. El Poder Público Central o Federación, es la persona jurídica de derecho público, cuya actividad se encomienda a la Administración Pública. Por determinación legal, se excluyen en este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados, a los que se les asigna un régimen jurídico diferente.

La centralización administrativa en su forma más extensa, no reconoce a los órganos locales, ninguna vida jurídica, pero los problemas del Estado, demanda y rompe este cerco de concentración de poder, para dar paso a nuevos órganos administrativos independientes del poder central, que constituye la administración indirecta. (4)

---

(4) Tít. I Cap. I de la Ley Orgánica de la Admón. Púb. Fed.

El régimen de centralización administrativa federal, organiza exclusivamente el Poder Ejecutivo Federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación - de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquellos. La complejidad de la Administración, nos hace observar un número importante, pero - limitado, de asuntos federales o de política nacional, pasa al conocimiento del Jefe del Ejecutivo. La atención de los demás asuntos, se entrega a los órganos que tienen facultades de decisión en grados diversos y una competencia en una escala de - scendente de puestos burocráticos.

Las facultades de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al Poder Público.

La organización administrativa centralizada federal, se puede imaginar a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los lados siguientes, a los órganos inferiores de la Administración.

La unidad y la coordinación de una estructura administrativa - centralizada, logra su eficiencia merced a un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con - la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos: a) La autorización o facultad para actuar; b) La aprobación o ratificación de un acto; c) El

Visto Bueno conformidad previa con el acto; d) La suspensión o detención del acto para su examen; y e) La intervención o - fiscalización directa en la actividad del funcionario.

Para asegurar unidad en la acción, se ha requerido de una vinculación entre los órganos de la Administración y los funcionarios, mediante un poder de subordinación, ésta relación es conocida como jerarquía.

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos - centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores.

Este poder se hace presente por medio de órdenes e instrucciones sobre la forma que deben actuar o revisando sus actos y decisiones para aprobarlas, reformarlas o anotarlas. El Artículo 92 Constitucional ordena que en su jerarquía superior, los actos del Presidente deben estar refrendados por el Secretario de Estado correspondiente.

Ahora bien, el régimen administrativo centralizado, implica - facultades o procedimientos de la autoridad administrativa central, que permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de - acción de sus órganos y son las siguientes facultades:

a) Facultad de Mando. Es la característica suprema del Poder Público. Las órdenes, instrucciones y circulares, son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la Ley o de su interpretación jurídica.

Las disposiciones tienen el carácter de disposiciones generales que pueden o no obligar a los particulares. En el primer caso, son disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de la Ley o Reglamento.

Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderas - disposiciones de carácter general que invaden el campo de la - Ley o Reglamento.

b) Facultad de Vigilancia. Permite a la autoridad administrativa central, conocer todos los actos realizados por las autoridades inferiores.

La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la Administración, supervisar el trabajo de sus subordinados y tomar las providencias necesarias para la regularidad de su actuación.

c) Facultad Disciplinaria. Es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida de los servidores del Estado.

La responsabilidad civil, penal o administrativa, son medios correctivos para una buena Administración Pública.

El poder disciplinario, permite a la Administración, el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la Administración.

d) Facultad de Revisión. Permite a la autoridad superior, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior, a subordinarse a la Ley. La revisión jerárquica, es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior, para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.

Esta facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior, para revisar los actos del inferior, pero no para alterar la vida administrativa ejerciendo actos que corresponden a los órganos inferiores.

Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.

e) Facultad para Resolver Conflictos de Competencia. Esta facultad, permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos. Existen casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano por falta de una disposición expresa, por una contradicción entre textos que dan la misma competencia a diversos órganos, o por negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, existen cuatro supuestos que integran la centralización administrativa.

1° El Estado es la persona jurídica, total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez, integran un conjunto de mayor o menor importancia.

- 2° La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración que coordina y vincula a los demás órganos públicos.
- 3° Las facultades de mando y decisión, se concentran en el Poder Ejecutivo.
- 4° La existencia de un Régimen Jerárquico. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba abajo, formando una estructura unitaria. (5)

Ahora bien, para dejar más clara la definición de lo que es la centralización administrativa, y concretamente, refiriéndome a las dos partes que componen la centralización administrativa, analizaré cada uno de los incisos en que la he dividido:

A) Desconcentración Administrativa. Se llama desconcentración administrativa, a la transferencia a un órgano inferior, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente centralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte signifi

---

(5) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Ed. - Porrúa. México 1977. Págs. 477, 478.

can una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, mas no autonomía. . La desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización en Instituciones Administrativas que la Administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.

Es notoria la tendencia para hacer de la desconcentración una forma o modo especial de organización especial de organización administrativa, con sus elementos propios. Es esta la razón de la diversidad terminológica de la desconcentración, llamada en ocasiones descentralización burocrática, funcional, jerárquica. La denominación adecuada es la de desconcentración administrativa, por que no se está en presencia de un organismo descentralizado y deben evitarse confusiones.

#### CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Los caracteres de la desconcentración administrativa, se pueden resumir en los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina - para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de - la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del - Gobierno Federal, y se origina entre los órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo - del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la Institu - ción que lo crea. En los órganos administrativos federales, sus ingresos se incorporan al Patrimonio Federal. La doctri - na no reconoce a estos órganos el manejo autónomo de su Pre - supuesto o de su Patrimonio.

La doctrina administrativa ha clasificado las formas de des - concentración, en dos grandes grupos:

- a) La desconcentración horizontal o periférica, llamada - también externa o regional, en donde las facultades ex - clusivas se atribuyen a un órgano administrativo perifé - rico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que com - prenden una extensión territorial limitada.
- b) En la desconcentración vertical o central, llamada tam - bién interna o funcional, el órgano central superior, cede su competencia en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organiza - ción centralizada.

La multiplicación de los organismos administrativos en nues - tro país, ha originado grandes discrepancias entre los intér - pretes de la Ley, para poderlos caracterizar adecuadamente, - dentro de las categorías tradicionales.

Tal es el caso de los organismos dotados de un régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propio, pero dependientes de una Secretaría o Departamento de Estado. Desde luego, estos organismos no se les considera como organismos descentralizados, por que no reúnen los elementos necesarios de este régimen. Están situados por tanto, en el campo de la centralización administrativa.

La doctrina administrativa, se orienta hacia ese respecto: - "Si hay personalidad jurídica, no puede haber desconcentración". Martín Mateo, (6) señala: "A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico. Lo que se pretende es no recargar el peso de la gestión, en el centro y aligerar cometidos de los órganos centrales, transportándolos a aquellos que operan en ámbitos territoriales más reducidos, por entenderse que éstos, tienen mayor inmediación con los usuarios de los servicios, con los administrados, pudiéndose así economizarse trámites procedimentales al dotar de más competencia y autonomía a los órganos periféricos, evitando que el círculo decisorio tenga que pasar necesariamente al centro".

---

(6) Ramón Martín Mateo. Derecho Administrativo. Bogotá - 1960. Pág. 176. Editorial Labor.

FACULTADES EXCLUSIVAS DE LOS ORGANISMOS  
DESCONCENTRADOS.

El Artículo 90 de la Constitución ordena: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, - habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a - cargo de cada Secretaría".

La Ley a la que se refiere el antes citado Artículo Constitucional, y que es la que regula las atribuciones de cada Secretaría y los Departamentos de Estado; es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976.

El concepto negocio a que alude la Constitución, se refiere a las atribuciones que corresponden a la Administración Pública. En sentido general, negocio corresponde a competencia - administrativa.

Estas facultades son ejecutadas en unos casos por la administración inmediata de la misma, en otros por delegación, como lo señala el Artículo 16 de la Ley citada y en otros, organizando organismos desconcentrados.

El Artículo 17 de la Ley Orgánica, provee facultades exclusivas al organismo desconcentrado.

## JUSTIFICACION DE LA DESCONCENTRACION.

Ya se ha indicado que el órgano desconcentrado, tiene facultades exclusivas en determinadas materias, no sólo para la tramitación, sino también para la decisión. Es decir, a él le corresponde decidir en último término el asunto de su competencia.

La acción administrativa cada día es más compleja, al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van originando problemas insospechados, la mayor parte de urgente atención.

Es difícil mantener el principio de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la cercanía que permite al poder central la vigilancia, es por lo que les otorga ciertas facultades o poderes de administración.

La desconcentración requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la Administración Pública; no debe olvidarse que desconcentrar, es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlador, revisión y demás poderes.

El órgano desconcentrado no puede interferir con las facultades

des constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la Administración.

El Estado no debe dejar en total libertad a una institución amarrada al Poder Central, pero puede resultar conveniente facilitar su desenvolvimiento, dándole una relativa libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le corresponden.

El paso más importante en materia de desconcentración administrativa en nuestro derecho, se realizó al aprobarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que en el Artículo 17, se habla de la ayuda que prestarán los órganos desconcentrados a las Secretarías y Departamentos de Estado, para la más eficiente atención y eficaz despacho de los asuntos de su competencia.

Los nuevos reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, reglamentan la materia de la desconcentración administrativa.

La desconcentración administrativa ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones y Comisiones.

B) Centralización Administrativa. El régimen de la centra-

lización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el - Presidente de la República, funcionario representativo de emanación popular, que ejerce el poder por un tiempo determinado y que es titular de uno de los tres Poderes de la Unión, por medio de los cuales, el pueblo ejerce su soberanía. El órgano ejecutivo cuenta para su desenvolvimiento, con numerosos - órganos situados en la esfera administrativa.

El Jefe del Ejecutivo es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que desde el punto de - vista político, es el más representativo.

El desarrollo de las instituciones constitucionales y administrativas ha entregado al Poder Ejecutivo las facultades de dirección y administración que colocan al titular del mismo, como Jefe Supremo del Estado, sólo subordinado al orden constitucional.

El papel predominante del Presidente de la República como Jefe del Estado, se manifiesta en estas importantes funciones, - que señalo en forma general.

- a) Funciones legislativas del Presidente de la República.
- b) Funciones jurisdiccionales. Son numerosas las facultades

des jurisdiccionales del Presidente, desde el punto de -  
vista material, como en las controversias que se refie -  
ren a la materia fiscal, obrera, agraria.

- c) Funciones administrativas y ejecutivas, Corresponde al Presidente de la República, la ejecución de las leyes - que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- d) Funciones políticas. Que se refieren a todos los actos generales de gobierno, dirección u orientación política.
- e) Funciones financieras. Se refieren al manejo de Finan - zas Públicas.
- f) Funciones militares y las funciones IV, V, VI, VII, VIII y IX, del Artículo 89 Constitucional, hacen del Presidente el Jefe de las instituciones militares, ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional, correlativamente, a él le corresponde declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- g) Funciones burocráticas. Comprende el manejo de la Admi - nistración Pública, la designación de los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y emplea - dos públicos que corresponden.

M-0030815

- h) Funciones Internacionales. La política exterior la lle  
va a cabo el Presidente de la República al asumir la re  
presentación exterior, las negociaciones diplomáticas,  
celebrar tratados, designar al cuerpo diplomático y -  
consular, y las demás relaciones con los Estados que -  
forman la Comunidad Internacional.
- i) Funciones honoríficas. Para conceder honores, distin -  
ciones, privilegios, a quienes así lo merezcan legalmen -  
te.

Para que el Presidente de la República, lleve a cabo todas -  
estas funciones, se va a auxiliar de cierto número de colabo -  
radores, según lo establece el Artículo 90 Constitucional: -  
"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de  
la Federación, habrá el número de secretarios que establezca  
el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que  
han de estar a cargo de cada Secretaría".

Al frente de cada Secretaría, se encuentran los titulares de  
las mismas, que son los colaboradores más cercanos del Presi -  
dente. Situado a la cabeza de su Ministerio, que comprende  
una rama de la administración pública, de acuerdo con el -  
Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública -  
Federal, "El despacho y resolución de todos los asuntos en -  
las Secretarías, corresponde originalmente a los titulares de

dichas dependencias, y son todos ellos iguales en rango".

El Presidente de la República es un órgano representativo de emancipación popular, mas el Secretario de Estado no tiene ese carácter, ya que se trata de un órgano administrativo de colaboración y decisión.

Entre las facultades del Presidente de la República, está la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho. Artículo 89, Fracción II, de la Constitución.

Como ya se dijo anteriormente, los Secretarios de Estado, guardan la misma situación de igualdad en sus relaciones con respecto al Presidente, y no se distinguen en sus actividades ministeriales, más que por la materia que legalmente conocen.

El Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala: "Los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna".

El Secretario de Estado o Ministro, tiene a su cargo la dirección general de la unidad burocrática denominada Secretaría de Estado. Es propiamente el Jefe de esos servicios administrativos, con todas las facultades y poderes jurídicos relacionados con su función.

LOS PODERES JURIDICOS DE LOS SECRETARIOS  
DE ESTADO SON:

- a) Ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la Ley, dándole órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas - cuando lo estiman razonable.
- b) Tomar las decisiones ejecutorias importantes que exige - la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero sí emiten decisiones particulares.
- c) Representar al Estado, en todos los actos que conciernen a la Secretaría.
- d) El Secretario de Estado tiene el carácter de Autoridad - Administrativa y en su caso el de Autoridad Responsable.
- e) Ejercer sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes.
- f) El Secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación.

De acuerdo con nuestra Legislación, el Secretario de Estado tiene varias y muy importantes funciones políticas y administrativas:

- a) Compartir con el Presidente de la República la dirección política fundamental de la nación.
- b) A través del refrendado, se ligan a la acción presidencial en dirección y responsabilidad. Todos los actos a que alude el Artículo 92 Constitucional, son formulados en forma de proyectos por el Secretario de Estado, que los somete a la consideración del Presidente. Una vez que éste los aprueba, el acto emana de él, y el Secretario al refrendarlo le da seguridad de su cumplimiento.
- c) Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. (Art. 11 de L.O.A.P.F.).
- d) El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado, corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero, para mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos, alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados. (Art. 16 de L.O.A.P.F.).

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, ANTECEDENTES  
Y COMPETENCIA.

Constitucionalmente las Secretarías, aparecen en la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814, en cuyo Artículo 134 se preveía la existencia de tres Secretarías: Guerra, Hacienda y Gobernación.

En el Estado personalista del Imperio de Maximiliano, se señalan en la propia Constitución el número de Secretarías y su ramo. Estableció nueve Ministros (Artículo 5º).

En las Constituciones federalistas de 1824, 1857 y 1917, se deja a una Ley posterior del Congreso, el establecer el número de Secretarías y su competencia.

Las constituciones centralistas de 1836 y 1843, establecieron: la primera, cuatro Ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina; y la segunda, también estableció el mismo número.

EVOLUCION HISTORICA DE LAS SECRETARIAS DE  
ESTADO.

- 1810      Secretaría de Estado y Despacho.  
          Secretaría de Gracia y Justicia.  
          Secretaría de Guerra.
- 1814      Secretaría de Hacienda.  
          Secretaría de Gobierno.  
          Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.  
          Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- 1821      Secretaría de Hacienda Pública.  
          Secretaría de Guerra y Marina.  
          Secretaría de Interior.  
          Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 1836      Secretaría de Hacienda.  
          Secretaría de Guerra y Marina.  
          Secretaría de Justicia.  
          Secretaría de Negocios Eclesiásticos.  
          Secretaría de Instrucción Pública.
- 1843      Secretaría de Industria.  
          Secretaría de Relaciones Exteriores.  
          Secretaría de Gobernación y Policía.  
          Secretaría de Guerra y Marina.
- 1861      Secretaría de Relaciones Exteriores.  
          Secretaría de Gobernación.  
          Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

- 1891      Secretaría de Fomento.  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 Secretaría de Guerra y Marina.  
 Secretaría de Gobernación.  
 Secretaría de Relaciones Exteriores.  
 Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.
- 1917      Secretaría de Gobernación.  
 Secretaría de Relaciones Exteriores.  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 Secretaría de Guerra y Marina.  
 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.  
 Secretaría de Agricultura y Fomento.  
 Secretaría de Industria y Comercio.
- 1937      Se crea la Secretaría de Asistencia Pública.,  
 (Salubridad y Asistencia)
- 1940      Se crea la Secretaría de Marina.
- 1943      Se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- 1946      Se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 1946      Se crea la Secretaría de Bienes Nacionales.
- 1958      Se crea la Secretaría de la Presidencia.
- 1958      Se crea la Secretaría de Patrimonio Nacional.
- 1958      Se divide la Sría. de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 1958      Se cambia la denominación de algunas Secretarías.

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

El Artículo 26 de dicha Ley, señala que: "Para el estudio, - planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal.

El Artículo 27 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, entre las que se pueden señalar:

Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo; publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión; publicar el Diario Oficial de la Federación; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; aplicar el Artículo 33 de la Constitución; otorgar el Poder Judicial Federal, el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones; tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los Artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución; el Artículo 73, Fracción VI, sobre nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal; fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes; manejar el servicio nacional de identificación personal; manejar el Archivo General de la Nación; ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; promover la producción cinematográfica de radio y televisión y la industria editorial; vigilar las publicaciones impresas

y las transmisiones de radio y televisión, etc.

El Artículo 28 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre las que se pueden señalar:

Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los Agentes del mismo servicio; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; - conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieren conforme a las Leyes, para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; guardar y usar el Gran Sello de la Nación; intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la Ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, etc., etc.

El Artículo 29 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, entre las que se pueden señalar:

Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el Servicio Militar Nacional; organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea; manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación; planear, y dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; construir y preparar las fortificaciones, fortaleza y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestre y aéreas; administrar la Justicia Militar; dirigir la educación profesional de los mismos del Ejército y de la Fuerza Aérea; inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, etc., etc.

El Artículo 30 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Marina, entre las que se pueden señalar:

Organizar, administrar y preparar la Armada; manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia - de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; dirigir la educación pública naval; organizar y administrar el servicio de policía marítima; construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiere la Armada; intervenir en la administración de la justicia militar; construir, mantener y operar, astilleros, - diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México; integrar el archivo de información oceanográfica nacional, etc., etc.

El Artículo 31 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las que se pueden señalar:

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

proyectar y calcular los ingresos de la federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; dirigir la política monetaria y crediticia; establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, etc., etc.

El Artículo 32 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las que se pueden señalar:

Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Parestatal; formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Parastatal, etc., etc.

El Artículo 32 BIS de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre las que se pueden señalar:

Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; realizar, por

sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación y presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto; designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad; coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, etc., etc.

El Artículo 33 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Energía y Minas e Industria Parastatal, entre las que se pueden señalar:

Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; copilar y ordenar las normas que rijan las concesiones,

autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia; proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia; llevar el catastro petrolero y minero; regular la explotación de las salinas ubicadas en terrenos propiedad nacional y en las formas directamente por las aguas del mar; regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear; promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables; regular y promover las industrias extractivas; impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera, etc., etc.

El Artículo 34 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entre las que se pueden señalar;

Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con ex-

cepción de los precios de bienes y servicios de la Administra  
ción Pública Federal; regular, promover y vigilar la comercia  
lización, distribución y consumo de los bienes y servicios;  
establecer la política de industrialización, distribución y  
consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, mi-  
nerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependen -  
cias competentes; fomentar el comercio exterior del país; es-  
tablecer la política de precios, y con el auxilio y participa -  
ción de las autoridades locales, vigilar su estricto cumpli -  
miento; regular, orientar y estimular las medidas de protec -  
ción al consumidor; coordinar y dirigir el Sistema Nacional -  
para el Abasto; autorizar y vigilar en los términos de las le  
yes relativas, la actividad de las sociedades mercantiles, cá-  
maras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y aso  
ciaciones de corredores; fomentar el desarrollo del pequeño -  
comercio rural y urbano; fomentar, regular y provomer el desa -  
rrollo de la industria de la transformación; promover y, en su  
caso, organizar la investigación técnico-industrial; etc., -  
etc.

El Artículo 35 de la Ley, señala las atribuciones de la Secre  
taría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre las que se  
pueden señalar:

Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción -

agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales; organizar y administrar reservas forestales; otorgar contratos, concesiones y permisos forestales; promover la industrialización de los productos forestales; vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas; reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales; estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación; regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial; realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas; manejar el sistema hidrológico del Valle de México; controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de -

defensa contra inundaciones; ejecutar las obras hidráulicas - que se deriven de tratados internacionales; etc., etc.

El Artículo 36 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre las que se pueden señalar:

Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; organizar y administrar los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos y conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos, concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como la del servicio público de procesamiento remoto de datos; otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; regular y vigilar la admi -

nistración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos - para la consturcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación; construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles; regular y vigilar la administración del sistema ferroviario; realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales; regular, promover, y organizar la marina mercante; establecer los requisitos que - deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, ma rina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y - de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y auto ralizaciones respectivas; inspeccionar los servicios de la mari na mercante; construir, reconstruir y conservar las obras ma rítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento ma rítimo y proporcionar los servicios de información y seguri - dad para la navegación marítima; etc., etc.

El Artículo 37 de la Ley, señala las atribuciones de la Secre taría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre las que se pue - den señalar:

Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; proyectar la distri bución de la población y la ordenación territorial de los cen tros de población; promover el desarrollo urbano de la comuni dad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de

vivienda y materiales de construcción; promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, dictar normas, técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación; poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades; ejercer la posesión de la nación en las playas y zona marítimo-terrestre y administrarlas en los términos de Ley; tener a su cargo el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación; formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia; determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos; hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestres; cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes; organizar y

fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, de desarrollo urbano y ecología; etc., etc.

El Artículo 38 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, entre las que se pueden señalar:

Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, -  
incorporadas o reconocidas: la enseñanza preescolar, primaria,  
secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza  
que se imparta en las escuelas, a que se refiere la Fracción  
XII del Artículo 123 Constitucional; la enseñanza técnica, in-  
dustrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educa- -  
ción que se imparte a los adultos; la enseñanza agrícola, con  
la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hi-  
dráulicos; la enseñanza superior y profesional; organizar y -  
desarrollar la educación artística que se imparta en las es -  
cuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos -  
para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las ar-  
tes populares; crear y mantener las escuelas oficiales en el  
Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras depen- -  
dencias; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones  
relacionadas con la educación preescolar, primaria, secunda -  
ria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y pres-  
cribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de -  
las escuelas particulares al sistema educativo nacional; orga-  
nizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliote

cas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias; patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; revalidar estudios y títulos y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten; vigilar con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones; etc., etc.

El Artículo 39 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de salubridad y Asistencia, entre las que se pueden señalar:

Establece y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente, y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal; aplicar a la beneficencia pública los fondos que le

proporcione la Lotería Nacional; normar, promover y apoyar la impartición de asistencia médica y social a la maternidad y la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas; organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República; realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; etc., etc.

El Artículo 40 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre las que se pueden señalar:

Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas; intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores; coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo; establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento; dirigir y coordinar la Procuraduría Federal -

de la Defensa del Trabajo; estudiar y proyectar planes para - impulsar la ocupación en el país; etc., etc.

El Artículo 41 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, entre las que se pueden señalar:

Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de - tierra y agua a los núcleos de población rural; crear nuevos - centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; intervenir en la titulación y el - parcelamiento ejidal; hacer el reconocimiento y titulación - de las tierras y aguas comunales de los pueblos; resolver con conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales; manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías; ejecutar - las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria; etc., etc.

El Artículo 42 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Turismo, entre las que se pueden señalar:

Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad

turística nacional; promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la declaratoria respectiva; participar con voz y voto en las Comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultivas de Vías Generales de Comunicación; registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo; promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo; promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos; etc. etc.

El Artículo 43 de la Ley, señala las atribuciones de la Secretaría de Pesca, entre las que se pueden señalar:

Formular y conducir la política pesquera del país; programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus aspectos; otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones, para la explotación de la flo

ra y fauna acuáticas; determinar las épocas y zonas de veda - de las especies acuáticas, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; realizar actividades y autorizar lo referente a la acuicultura; regular la pesca en lo - relacionado con el número, condición y capacidad del personal pesquero; cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua; etc., etc.

El Artículo 44 de la Ley, señala las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, entre las que se pueden señalar:

Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en - los términos de su Ley Orgánica; etc., etc.

## 2. Descentralización Administrativa.

Al lado del régimen de centralización existen otra forma de - organización administrativa: la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades adminis - trativas, a órganos que guardan con la Administración Central, una relación diversa de la jerarquía.

La descentralización administrativa es una forma de organiza-

ción que adopta la Administración Pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o bien, actividades que son de interés general en un momento dado, por medio de organismos creados especialmente para llevar a cabo esas actividades.

Como personas jurídicas de Derecho Público, los organismos descentralizados tienen las mismas características que la personalidad jurídica del Estado.

Específicamente considero que la noción de organismo público descentralizado tienen las siguientes:

1° Personalidad Jurídica. Derivada siempre de un acto legislativo, desde un punto de vista material, que es de Derecho Público (Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo).

2° Organos de Representación. Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

a) Un grupo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. La denominación de este grupo colegiado no es uniforme, ya que en algunos de los casos se le nombra Consejo de Administra -

ción, y en otros, Asamblea General o Junta de Gobierno.

b) Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tienen las siguientes funciones:

- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.
- Acordar en algunos casos con el Titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado.
- Representa al organismo en todos los órdenes y tienen facultades de decisión y ejecución respecto de los subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

Tampoco aquí hay uniformidad respecto al nombre que se le dá a este órgano, ya que en algunos casos se le denomina Dirección General y en otros Gerencia General, etc.

c) La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por secto

res de actividad.

3° Patrimonio Propio. Los organismos descentralizados, - como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con Patrimonio Propio. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

4° Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.

5° Régimen Jurídico Propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser bien una ley - del Congreso o un Decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiera considerarse como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

6° Objeto. El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y a mi criterio, está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación.

7° Finalidad. La finalidad que busca el Estado con la - creación de esta clase de instituciones, es siempre procurar la satisfacción del interés general en la forma más rápida, - idónea y eficaz.

8° Régimen de Jerarquía. Los organismos descentralizados tienen autonomía técnica y orgánica, por cuanto su régimen fi nanciero es independiente del centralizado y tienen facultades de decisión dentro de su objeto y en virtud de que su com petencia deriva de la ley, pueden hacerla valer aún frente a los órganos centralizados. El régimen de jerarquía respecto de la Administración Central, también se encuentra atenuado, puesto que los poderes que derivan de la relación jerárquica se podría considerar que el de nombramiento y remoción se con servan en el más alto nivel de los funcionarios, el de mando se encuentra atenuado, el de revisión no se aprecia, existe - el de vigilancia y el de decisión, existe en el más alto or - den jerárquico.

9° Régimen de Control y Vigilancia. El hecho de que los - organismos descentralizados tuvieran autonomía en su actuación, propició la dispersión administrativa, la falta de coordina - ción de ellos entre sí y con los órganos centralizados, dupli cidad de actividades en algunos casos y de gastos en otros.

Para ese efecto, se ha legislado en México con cierta reitera

ción a partir de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1947); siguió la ley del mismo nombre (Diario Oficial del 4 de Enero de 1966); la ley del 31 de Diciembre de 1970 - (Diario Oficial) y la actual ley vigente.

La descentralización administrativa ha obedecido, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tienen que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

Correspondiendo a esos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- 1) Descentralización por Región.
- 2) Descentralización por Servicio.
- 3) Descentralización por Colaboración.

1) Descentralización por Región. La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además, desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por Región, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo,

una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Se han señalado algunos inconvenientes al régimen de descentralización que fundamentalmente consisten en que dicho régimen debilita al Poder Central, disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas, por que no tiene facultad dicho Poder Central respecto de las autoridades descentralizadas para ir las adaptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que adapta la organización centralizada.

También se señala como uno de los inconvenientes el de que la descentralización administrativa por región, coincide con una descentralización política, siendo los mismos, los órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia, la intervención de factores de esa índole en la Administración, con perjuicio de ésta (7).

Concluyendo, se puede decir que la descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico

---

(7) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1977. Págs. 205 y 206.

especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una porción determinada del Territorio Nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas, excluyendo los servicios federales y de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional, en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el Municipio.

Es importante señalar que la única forma de descentralización administrativa regional que existe en México, es el municipio, que tiene como órgano ejecutivo al Presidente Municipal o Alcalde. Esta forma por sus propios elementos constitucionales, también coincide con la descentralización política por región, dados los términos del Artículo 115 Constitucional que establece el municipio como base de la división territorial de los Estados y por que además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas.

El texto actual del Artículo 115 de la Constitución, en su parte relativa a la organización municipal dispone:

" Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma -  
de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo -  
como base de su división territorial y de su organización po-  
lítica y administrativa, el municipio libre (8).

---

(8) Artículo 115 Constitucional.

2) Descentralización por Servicio. Este tipo de descentralización, atiende a la circunstancia de que por existir - ciertos actos de orden técnico, debe encargarse el desarrollo de los mismos a órganos con conocimientos, preparación técnica y capacidad bastantes para el logro de una satisfactoria - gestión, tiene como objetivo principal, la satisfacción de ne cesidades de orden general.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene des - prenderlos de la Administración Central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento - anormal del poder del Estado. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio, constituirle un pa - trimonio que sirva de base a su autonomía.

El Maestro Gabino Fraga, ha señalado como elementos esencia - les de la descentralización pro servicio, los siguientes:

- 1° La existencia de un servicio público de orden técnico.
- 2° Un estatuto legal para los funcionarios encargados de - dicho servicio.
- 3° Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- 4° Control del Gobierno ejerciendo por medio de la revi -

sión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.

5° Responsabilidad personal y efectiva de funcionarios. (9)

Asimismo, Gabino Fraga, señala ciertas ventajas e inconvenientes de esta forma de descentralización. Entre las ventajas - pueden señalarse:

- 1° Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.
- 2° Dar cierta autonomía al servicio técnico, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo y limita la omnipotencia de los gobernantes.
- 3° Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues saben que ellas irán a servir para el desarrollo -

---

(9) Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 214

del servicio descentralizado y no a confundirse con la -  
masa general de los fondos públicos.

- 4° Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, existe una ventaja evidente - para el Estado y para los contribuyentes, pues no será - necesario el impuesto como fuente indispensable para sos tener dicho servicio (10).

Contra estas ventajas se han presentado los inconvenientes a que puede dar lugar el sistema, pero no han valido para detener el movimiento en su favor:

- a) Se ha dicho que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, serias resistencias a la realización de reformas necesarias para irlo adaptando a - las necesidades que debe satisfacer.
- b) La multiplicación de esos organismos podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería de desorden en la Administración.
- c) El organismo descentralizado con presupuesto especial - viene a contrariar el principio técnico fundamental de -

---

(10) Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 214

la unidad del presupuesto del Estado, con las consecuencias de incertidumbre y desorden financiero (11).

Podemos resumir que, la descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general.

Esta relación no destruye la unidad del Estado, ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

Los organismos descentralizados están regidos por la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal D.O.F. - de 31 de Diciembre de 1970.

Adimismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29 de Diciembre de 1976, se incluye a los organismos descentralizados como parte de lo que la misma ley llama Administración Pública Parestatal y considera como ta -

---

(11) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 215.

les organismos las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera - que sea la forma o estructura legal que adopten. (Art. 1º, - 3º y 45).

De acuerdo con los Artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Presidente de la República está fa cultado para determinar agrupamientos de entidades de la Admi nistración Pública Paraestatal, para sectores definidos a - efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a - través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrati vo que en cada caso se designe como coordinador del sector co rrespondiente y a dichas Secretarías o Departamentos de Esta- do corresponderá planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades de la Administración Paraestatal que determi ne el Ejecutivo Federal.

Por medio de los Acuerdos Presidenciales, del 13 de enero de 1977, y del Acuerdo del 12 de mayo del mismo año, se lleva a cabo la sectorización de los organismos descentralizados, dis tribuyéndolos en diferentes sectores; quedando cada sector - coordinado por una Secretaría de Estado o por el Departamento del Distrito Federal.

3) Descentralización por Colaboración. Para el Maestro Gabino Fraga, la descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Por tal motivo, la Administración Pública, autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa (12).

La teoría que sobre el particular se ha formado, establece que dos son los elementos que careacterizan a esta institución:

- 1º El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado.
- 2º El ejercicio que dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

---

(12) Gabino Fraga Op. Cit. Págs. 223, 232.

De muy variadas formas son las instituciones que colaboran - con la Administración, pero se pueden clasificar en tres grupos, tomando como punto de partida el elemento de la función administrativa cuyo ejercicio les está encomendado.

Si en dicha función pueden reconocerse tres etapas sucesivas, separando la preparación, la decisión y la ejecución, la legislación positiva al hacer participar a las organizaciones - privadas en alguna o algunas de esas operaciones, mediante la descentralización por colaboración, hace posible la división entre organizaciones que colaboran en la función consultiva - (de preparación), en la función de ejecución y en la función de decisión.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones - Agrícolas, tienen facultades que principal, aunque no exclusivamente, son de consulta.

Las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa.

Por último, los comisarios ejidales establecidos por la Legislación Agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

Es importante señalar que para el Maestro Andrés Serra Rojas, la descentralización se divide sólo en descentralización territorial y descentralización por servicio, y no reconoce la descentralización por colaboración.

El Maestro Miguel Acosta Romero, clasifica a la descentralización administrativa en: a) Por servicio (se tipifica en el organismo que presta el servicio público); b) Por región (se tipifica en el municipio); y c) Por colaboración (se tipifica en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado), aunque duda respecto de esta última, pues dice que es distinta la organización del Estado y la de los particulares, y aunque éstos realizan actividades de interés público, es muy dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública (13).

---

(13) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Textos Universitarios. México 1975. Pág. 94.

II) CONCEPTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO SEGUN AUTORES MEXICANOS.

El acto administrativo no ha sido totalmente precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión. Su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

Los autores mexicanos, al estudiar al acto administrativo, lo hacen en base a las opiniones, clasificaciones, elementos, efectos, que de el acto administrativo, efectúan los autores extranjeros; y ya después de haber analizado las diferentes opiniones, elaboran lo que para ellos es la definición del acto administrativo.

Entre las más destacadas definiciones que autores mexicanos, han elaborado, respecto del acto administrativo podemos mencionar las siguientes:

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situa-

ción jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" (14).

Para Miguel Acosta Romero, "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general" (15).

Para Roberto Ríos Elizondo, "El acto administrativo es la manifestación de voluntad del Estado, expresada normalmente por el Poder Ejecutivo, que con base en una norma de derecho constitucional o de derecho administrativo, concurre a administrar la cosa pública, este acto se caracteriza por incidir en la esfera jurídica de los particulares cuando se trata de la administración externa, y porque en buena parte es discrecional, es decir, que el órgano lo emite con ciertas márgenes de libertad que señala la norma jurídica aplicable" (16).

El Maestro Gabino Fraga, no expone una definición concreta de lo que es el acto administrativo, sino que hace un análisis y una clasificación de los diversos actos administrativos, ya -

---

(14) Andrés Serra Rojas Op. Cit. Pág. 226

(15) Miguel Acosta Romero Op. Cit. Pág. 132

(16) Roberto Ríos Elizondo. El Acto de Gobierno. Ed. Porrúa. México 1975.

la he tratado en el capítulo anterior en las páginas 28 a -  
44. (17).

Después de haber analizado los diferentes puntos de vista de los principales tratadistas de Derecho Administrativo en nuestro país, podemos señalar a manera de conclusión, que el acto administrativo es el medio por el cual se manifiesta la actividad administrativa, es la exteriorización de la actividad de carácter jurídico que realiza el poder público, por medio del cual se puede crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas.

---

(17) Gabino Fraga Op. Cit. Págs. 28 a 44.

## CAPITULO III

### EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- a) Teoría de las Nulidades.
- b) Teoría de las Nulidades en el Derecho Mexicano.

#### a) TEORIA DE LAS NULIDADES.

Los actos administrativos pueden presentar vicios en sus elementos esenciales. Estos vicios pueden llevar aparejada la invalidez del acto, sea absoluta o relativa. La doctrina y posteriormente la Jurisprudencia Francesa, han admitido una clase de actos cuyos vicios eran de tal magnitud que no podían comprenderse dentro de los actos inválidos; eran los llamados actos inexistentes.

Se ha definido el acto inexistente diciendo que es aquel que no pudo constituirse como determinado acto jurídico querido por las partes, por haberse omitido la formalización de un requisito esencial como elemento constitutivo, de manera que los efectos perseguidos, no pueden producirse en el ámbito del derecho, por la ineficacia absoluta del acto que no ha podido nacer. Pue

de existir un acto material con la apariencia del acto querido, pero falta un elemento constitutivo; el acto no sería jurídico ni eficaz (1).

1) La Inexistencia en el Derecho Privado.

"Zachariae, fue el primer autor que expuso de una manera sistemática la teoría de la inexistencia. El punto de partida de Zachariae fue la idea que la circunstancia de que el legislador haya omitido prever ciertos vicios graves del matrimonio, no implica que rehuse sancionarlos. Además de las condiciones fijadas por la ley, la formación de este acto requiere ciertas condiciones que resultan de la misma naturaleza de las cosas, como la dualidad de sexo de los esposos. Distingue Zachariae las condiciones de existencia de las condiciones de validez del acto, distinción que extiende a otros actos jurídicos, en especial los contratos. Decía Zachariae, refiriéndose al matrimonio, que las condiciones esenciales conciernen a una cuestión de hecho, la cuestión de saber si el hecho que las leyes califican como matrimonio ha tenido lugar o no ha tenido lugar. En cuanto a las condiciones de validez conciernen a una cuestión de derecho, la de saber si el matrimonio constante en el hecho debe ser considerado como válido en derecho, cuestión que no puede presentarse sino se supone la existencia de un matrimonio y tam

---

(1) Enciclopedia Jurídica Omcba, voz, Acto Inexistente.

bién la existencia de las condiciones esenciales del mismo. Si faltan las condiciones de validez de un matrimonio, éste debe ser considerado válido provisionalmente y hasta que la nulidad sea declarada por el Juez mediante la acción correspondiente. - Si faltara una sola de las condiciones esenciales, no hay matrimonio y es innecesario recurrir a una acción de nulidad".(2)

Aubry et Rau, expuso la doctrina de la inexistencia, diciendo - que no deben confundirse los actos inexistentes, los actos lesivos, y los actos fraudulentos. El acto que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, debe ser considerado inexistente. Asimismo, el acto que no ha sido acompañado de las condiciones y de las solemnidades indispensables a su existencia, debe ser considerado también de igual forma. La ineficacia de estos actos es independiente de cualquier declaración judicial, y no se cubre ni por confirmación ni por prescripción.

Ya a principios, se admitía la clasificación tripartita de las nulidades; en inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa

La doctrina, entiende por actos inexistentes aquellos a los que falta un elemento esencial para su vida, para su formación. Se ha sostenido que el acto inexistente es aquel cuya existencia

---

(2) Diez Manuel M. Derecho Administrativo. Pág. 38.  
Buenos Aires. 1963.

de existir un acto material con la apariencia del acto querido, pero falta un elemento constitutivo; el acto no sería jurídico ni eficaz (1).

1) La Inexistencia en el Derecho Privado.

"Zachariae, fue el primer autor que expuso de una manera sistemática la teoría de la inexistencia. El punto de partida de Zachariae fue la idea que la circunstancia de que el legislador haya omitido prever ciertos vicios graves del matrimonio, no implica que rehuse sancionarlos. Además de las condiciones fijadas por la ley, la formación de este acto requiere ciertas condiciones que resultan de la misma naturaleza de las cosas, como la dualidad de sexo de los esposos. Distingue Zachariae las condiciones de existencia de las condiciones de validez del acto, distinción que extiende a otros actos jurídicos, en especial los contratos. Decía Zachariae, refiriéndose al matrimonio, que las condiciones esenciales conciernen a una cuestión de hecho, la cuestión de saber si el hecho que las leyes califican como matrimonio ha tenido lugar o no ha tenido lugar. En cuanto a las condiciones de validez conciernen a una cuestión de derecho, la de saber si el matrimonio constante en el hecho debe ser considerado como válido en derecho, cuestión que no puede presentarse sino se supone la existencia de un matrimonio y tam

---

(1) Enciclopedia Jurídica Omeba, voz, Acto Inexistente.

El Juez sólo debe reconocerla una vez que llega a su noticia; ni siquiera depende de acción. Refiriéndose al matrimonio, señala La Faille, que en el rarísimo caso de pertenecer ambos contrayentes al mismo sexo, faltaría la base natural del matrimonio de la que es imposible prescindir, en consecuencia, no es necesario recurrir a una nueva designación para caracterizar la ineficacia de los actos jurídicos que carecen de un elemento indispensable para su validez, por lo que para La Faille, no es necesario considerar en particular la inexistencia porque el acto inexistente es nulo.

Salvat, después de señalar que en el derecho civil francés se encuentran categorías de invalidez de los actos jurídicos, inexistentes, nulos y anulables, sostiene que en el Código Civil argentino, se encuentran solamente actos nulos, anulables y que los primeros comprenden las dos categorías de actos inexistentes y nulos. Enseña que carece de alcance jurídico la distinción entre actos inexistentes y nulos.

Moyano (4), analiza el Artículo 1037 del Código Civil Argentino que prohíbe a los jueces declarar otras nulidades de los actos jurídicos que las que establece el Código; y señala que en el Derecho Argentino los efectos del principio "No hay nulidad sin texto", no están limitados a la nulidad del matrimonio sino

---

(4) Moyano J. H. Efectos de la Nulidad de los Actos Jurídicos. Pág. 49. Buenos Aires 1932.

que se extiende a toda clase de nulidades (5). (En Francia rige en materia de matrimonio el principio de que no hay nulidad sin texto, por lo que sería imposible declarar nulo un matrimonio celebrado entre dos personas del mismo sexo).

Como conclusión, Moyano señala que en virtud de que la inexistencia de un acto jurídico al que le falta algo que por ley es sustancial, es una comprobación que no requiere precepto legal, por ser una noción primordial del razonamiento y de la lógica, y agrega que tal inexistencia tiene atributos y consecuencias idénticas a la nulidad, pero como sólo hay nulidad legítima - cuando está establecida por el Código, concluye que para los - casos en que falta la declaración de nulidad, el recibo de la categoría de los actos inexistentes es más procedente que el - de torcer el sentido de una disposición legal, haciéndola ex - presar lo contrario de lo que expresa, para evitar las grandes consecuencias de su escrita aplicación.

Fassi, en el campo del derecho de familia y refiriéndose expresamente al matrimonio, acepta la teoría de los actos inexistentes y señala que los actos jurídicos deben poseer elementos - esenciales para su existencia, elementos que le dan su vida, - individualidad y efectos. Si el acto no tuviera esos elemen - tos esenciales no habría nacido. En otros supuestos la ley -

---

(5) Moyano J.H. Op. Cit. Pág. 212

ha prohibido el nacimiento del acto declarando que si él tiene lugar carecerá de efectos. Ambas situaciones conducen a un mismo resultado: la carencia de efectos, pero se deben distinguir por cuanto a la idea del acto no nacido nos pone frente a la nada, por una ficción legal. Y como el acto realmente existe, el derecho positivo puede acordarle algún efecto. Por ello corresponde distinguir cuatro categorías de actos: inexistentes, nulos, anulables y válidos.

Llambias (6), sostiene que la teoría de las nulidades no tiene ninguna vinculación con los actos inexistentes, ya que si no hay acto, no puede hablarse de su nulidad o anulación.

En este sentido señala el autor, que para que se pueda hablar de acto es indispensable la concurrencia de los elementos esenciales del mismo, que son el sujeto, el objeto y la forma. La ausencia de cualquiera de estos elementos esenciales traería aparejada la ausencia del acto mismo.

Diferenciado la inexistencia de la nulidad, señala Llambias, que aquélla deriva de un impedimento que está en la naturaleza misma de las cosas, que proviene de la realidad a la que el legislador no puede aceptar sino tal como es. La nulidad en cambio, es un concepto jurídico, resultado de un obstáculo le-

---

(6) Llambias J. J. Efectos de la Nulidad y de la Anulación de los Actos Jurídicos. Pág. 5. Buenos Aires.

gal y supone la existencia de un acto real al cual el derecho declara inválido privándolo de sus efectos propios.

2) La Inexistencia en el Derecho Administrativo. Doctrina -  
Francesa.

Entre los que sostienen la teoría de los actos inexistentes, -  
está Jéze, que dice que ciertas irregularidades entrañan la -  
inexistencia de los actos jurídicos; no es necesario que una -  
autoridad pública, constate esta inexistencia. El acto no pro-  
ducirá ninguno de los efectos queridos por el autor y todo in-  
teresado podrá invocar esa inexistencia por todos los medios y  
en toda época. La irregularidad del acto no puede ser salvada  
de ninguna manera; ninguna prescripción; ninguna ratificación  
pueden hacerla desaparecer. ,

Alcindor, entiende que el elemento competencia es el que más -  
puede influir sobre la validez del acto. No se puede sin embar-  
go, considerar inexistente el acto en que su autor hubiera ex-  
cedido los límites de su competencia. Por ello será necesario  
precisar, a partir de que momento, el vicio de incompetencia -  
es lo suficientemente grave para traer aparejada la desnatura-  
lización del acto. Y agrega que si la ilegalidad del acto es  
tal que ninguna persona pueda equivocarse, habría que aplicar  
la teoría de la inexistencia.



pectos de la inexistencia; uno jurídico, otro de hecho. En el supuesto de inexistencia de hecho se trata de un hecho privado. Lo que de hecho fuera inexistente carecería de relevancia jurídica en cualquier campo del derecho. En mérito a ello solamente la inexistencia jurídica podrá considerarse como un quid - distinto de la nulidad. La distinción, tiene razón de ser cuando la ley atribuye consecuencias diversas a los distintos conceptos, pero si éstos no existen carece de importancia distinguir los actos nulos de los inexistentes.

Para Vitta (7), existen casos en los cuales hay la apariencia pero no la realidad de un acto administrativo. Existe entonces un acto administrativo inexistente, que algunos le llaman acto administrativo viciado de nulidad radical o insanable. Este acto no produce efectos jurídicos con respecto a terceros, quienes pueden comportarse como si el acto no existiera y no se hace necesario un pronunciamiento para constatar la inexistencia.

Romavelli, señala que en el campo del derecho se suelen distinguir tres tipos de invalidez: inexistencia, nulidad y anulabilidad.

Es inexistente el acto privado de algunos de sus elementos constitutivos. Es nulo el acto que teniendo todos sus requisi

---

(7) Vitta Cino. Derecho Administrativo. Pág. 422. Torino 1937.

tos no es idóneo para producir algún efecto. Es anulable el -  
acto que no satisface todas las exigencias jurídicas pero, a -  
diferencia del acto nulo, produce consecuencias hasta que la -  
invalidez haya sido declarada.

Señala Romanelli, que el acto inexistente puede producir algu-  
nas consecuencias en la esfera del derecho, aunque se excluyan  
los efectos propios a los que tendía el acto.

Doctrina Argentina. Fiorini, entiende que los actos que no -  
responden a las normas jurídicas que presiden su creación son  
inválidos. Son actos que están marcados de alguna irregulari-  
dad en su nacimiento. Estos actos inválidos, a pesar de sus -  
defectos, han nacido dentro del orden jurídico, a diferencia -  
de otros que no pueden tener vivencia en el campo de la admi -  
nistración, como los actos inexistentes. Estos han nacido sin  
vida, en tanto que los inválidos pueden extinguirse o vivir -  
pese a sus defectos.

El acto inexistente está fuera de la existencia jurídica. El  
acto inválido tiene sus fuentes de nacimiento en las raíces -  
normativas del orden jurídico, mientras que el inexistentes es  
una expresión fuera del orden jurídico. El acto inexistente -  
podrá existir como hecho material, pero no existe para el po -  
der jurídico, ya que no es consecuencia de la voluntad normati  
va que ha creado el orden jurídico.

Los actos inválidos tienen un principio de vivencia jurídica - que los distingue de los inexistentes. Por lo demás, mientras que el acto inexistente no puede ser nunca perfeccionado, el - inválido puede serlo en ciertos supuestos.

Para Bielsa (8), no debe aceptarse la categoría de actos - inexistentes que se consideran sólo aparentemente como acto. - Agrega Bielsa que decir acto inexistente es lo mismo que decir que no hay acto, decir acto nulo o anulable quiere decir que - hay un acto pero condenado por el derecho.

Señala Bielsa, que llevada la teoría de la inexistencia al cam - po del derecho administrativo, se ha pretendido aplicarla para diferenciar el acto administrativo irregular del formado por - una evidente violación de la ley. La persona que usurpa el car - go de funcionario público y en tal pretendido carácter dicta - una resolución o contrato, no realiza un acto administrativo; ahora bien, si el funcionario público dicta una resolución que es de competencia del superior o contrata sin observar las for - mas legales, realiza un acto administrativo que se presume vá - lido en tanto no se anula.

---

(8) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Pág. 129.  
3a. Ed. Buenos Aires.

3) Invalidez de los Actos Administrativos.

a) Actos Invalidos. Existen dos vicios en general que son - inexistencia e invalidez. El concepto de inexistencia es rígido y estable, el de invalidez susceptible de múltiples distinciones y subdivisiones de grado. En ellas no debe existir con fusión.

En efecto, el acto inválido existe, y sino es capaz de producir los efectos jurídicos que le son propios, no puede decirse que no produzca ningún efecto y por lo demás, es ejecutorio.

Los vicios que afectan los elementos esenciales del acto administrativo, ya sea en cuanto a la legitimidad o al mérito del mismo, trae aparejada su invalidez.

Debe distinguirse la invalidez de la imperfección, o sea del - estado transitorio en que puede encontrarse un acto que, para formarse, necesita se realice un determinado procedimiento y - es imperfecto mientras ese procedimiento no se ha realizado. - Por lo tanto, el acto imperfecto no es tan completo o perfecto.

Puede ser ineficaz el acto aun siendo regular y perfecto, por que no se ha cumplido una condición suspensiva o por la eficacia ha sido suspendida por la autoridad competente.

INDIRECTA O DERIVADA  
TOTAL O PARCIAL  
INVALIDEZ  
ORIGINARIA  
TEXTUAL O VIRTUAL  
DERIVADA

INDIRECTA O DERIVADA. Es aquella cuyo acto considerado en sí mismo y por sí mismo, sino a otro acto sobre el cual se funda.

TOTAL O PARCIAL. Tiene lugar cuando un acto, que formalmente es único, contiene, sin embargo, diversas providencias, cada una de las cuales tiene su propia autonomía, o cuando es inválido un elemento accesorio y no esencial del acto (9).

ORIGINARIA. Puede ser cuando resulta contemporánea con la formación del acto.

TEXTUAL O VIRTUAL. Será textual cuando la sanción de invalidez está determinada expresamente para una determinada violación de la ley. Es virtual cuando se declara por vía de interpretación de principios de derecho, como consecuencia de violación de normas referentes a elementos esenciales del acto.

---

(9) Romano. Op. Cit. Pág. 265.

INVALIDEZ DERIVADA. Se presenta cuando el acto es válido de - por sí, pero resulta invalidado como consecuencia de la invalidez de otro acto con el que se encuentra en una relación vincu - latoria especial. En el procedimiento administrativo la inva - lidez de un acto produce la de todos los sucesivos. La invalidez no significa falta de ejecutoriedad y de eficacia sino la de fuerza duradera.

Los vicios que afectan la legitimidad del acto administrativo se refieren a los elementos del acto que hacen a la legítimi - dad del mismo. En cuanto a los vicios de mérito, afectan sola - mente al contenido del acto. (10)

Como podemos ver, el acto administrativo es válido si reúne - las siguientes condiciones:

- Que emane de un órgano competente.
- Que haya una manifestación de voluntad.
- Que exista un objeto cierto.
- Que exista una forma.

De lo antes expuesto podemos decir que los vicios que afectan la legitimidad del acto administrativo, son:

---

(10) Romano. Op. Cit. Pág. 318.

- a) Incompetencia.
- b) Desviación de poder.
- c) Vicios de forma.
- d) Violación de la ley.

a) Incompetencia. Es un elemento subjetivo, la incompetencia relativa, la constitución irregular del órgano y la falta de participación de varios órganos cuando así se establecía. Se presenta cuando ese acto emana de un órgano distinto al señalado por la ley, o cuando el funcionario que actúa, no tiene facultad para actuar como representante del órgano, o cuando le falten a sus manifestaciones alguna de las formalidades que la ley exige para perfeccionar la capacidad legal. Hay incompetencia por razón de lugar cuando un órgano local realiza actos que habrán de producir efectos fuera del territorio de su jurisdicción.

La incompetencia por razón de tiempo, se produce en el caso en que el acto lo dicte el órgano que, en ese momento, no era competente por haber pasado la oportunidad legal determinada para producir esos efectos o por no haber llegado esa oportunidad.

b) Desviación de Poder. Como se dijo ya anteriormente que la causa es un requisito de la manifestación de voluntad, un

modo particular de expresión de la misma (11). En la doctrina objetiva la causa es el interés público que el legislador ha previsto y tutela. Es el fin que constituye la razón de ser del acto que la ley reconoce y regula, asegurando sus efectos.

Por lo cual, el órgano competente puede tomar, en ejercicio - de facultades discrecionales, una resolución dentro de los límites de su competencia, pero con un fin que no sea reconocido y regulado por la ley. Por lo tanto, el acto así producido - tendrá un vicio por desviación de poder, o sea que se ha excedido y desviándose del fin señalado por la ley.

c) Vicios de Forma. Estos tienen importancia por que la mayoría de las disposiciones sobre formalidad de la actividad jurídica condicionan la validez de la voluntad jurídica. Son - disposiciones de las leyes que garantizan la voluntad jurídica de las partes que intervienen en el acto y se refieren a las - formas están relacionadas con los principios de garantía que rigen la actividad administrativa, como ser el de estabilidad de los derechos, seguridad de los negocios jurídicos, etc. - Existen vicios de forma en el supuesto de que no se haya cumplido o se hayan realizado de manera irregular las formalidades esenciales requeridas para la formación o manifestación de voluntad. La invalidez por vicio de forma, opera únicamente -

---

(11) Romano. Op. Cit. Pág. 240.

en los supuestos en que se observan disposiciones contenidas - en leyes formales o en normas cuya eficacia deriva de éstas o en reglamentos delegados, pero no surte efectos si la disposición se encuentra en otra especie de reglamentos.

Dentro del procedimiento hay vicios de forma para la formación de los actos de entes colegiados.

Habrá también vicio de forma cuando en la deliberación del - cuerpo colegiado interviniera quien está obligado a abstenerse por que tiene interés en la deliberación.

d) Violación de la Ley. Este vicio debe ser considerado en sentido restringido como la violación de fuentes de derecho, - como leyes, reglamentos, costumbres, que no entre dentro de la incompetencia, de los vicios de la voluntad y de las formalida des del acto. El acto administrativo, inválido por violación de la ley, es aquel cuyo objeto o contenido está en contradicción con las normas jurídicas con las que debía conformarse.

La Doctrina Italiana comprende en el concepto de violación de la ley los vicios relativos al contenido, al procedimiento y a la forma del acto administrativo.

b) TEORIA DE LAS NULIDADES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO  
MEXICANO.

El desarrollo inusitado del derecho administrativo moderno, - con la complejidad creciente de intereses, derechos institucionales y situaciones frente a los derechos privados, han originado el predominio del interés público sobre el interés privado. La organización administrativa del Estado, que se caracteriza por el mantenimiento de los intereses colectivos cuyo - equilibrio justo representa para el Estado democrático un problema de difícil solución.

Las nulidades aparecen como las más importantes de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los - actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa - del interés general.

Al formarse el derecho administrativo, no disponiendo de un - sistema jurídico coherente, recurrió a la teoría de las nulidades en el derecho privado.

El derecho privado ha llegado en términos amplios, a la elaboración de una teoría de las nulidades; el Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal, contiene los aspectos más importantes de la teoría de las nulidades en el derecho privado, aunque dicho código no enumera -

los elementos del acto jurídico, éstos pueden desprenderse de los Artículos 1794 y 1795: ausencia de vicios de la voluntad, la licitud en el objeto motivo o fin de acto; y la forma que la ley prescribe.

De este modo, hay elementos de existencia entre los cuales se cuenta el consentimiento, el objeto y la solemnidad; y elementos de validez que son la capacidad, ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

El título sexto, Artículos 2224 y 2242, se denomina: De la inexistencia y de la nulidad, de acuerdo con estos preceptos se pueden precisar los siguientes tipos de nulidades y su régimen jurídico.

a) La Inexistencia. Todo acto jurídico se compone de elementos orgánicos imprescindibles, que supone su naturaleza o su objeto. La falta de uno de esos elementos destruye totalmente la integridad del acto y le impide producir efectos jurídicos.

"El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado". Artículo 2224 C.C.

- b) La Nulidad Absoluta. Tanto en el derecho civil como en el derecho administrativo, la nulidad absoluta es una san  
ción para prevenir las infracciones de los preceptos de orden público o de interés colectivo, tanto en el derecho administrativo como en el derecho privado, es suficiente declarar la nulidad absoluta, tan pronto como se comprueben sus elementos.

"La nulidad absoluta por regla general, no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales se rán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse, todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción". Artículo 2226 C.C.

- c) La Nulidad Relativa. La invalidación de los actos administrativos subordinados al interés general, no puede apoyarse en el derecho privado, ya que las situaciones jurídicas que se producen son más complejas y numerosas y res  
ponden a propósitos diferentes, unas veces expresamente establecidas en la ley y otras van deduciéndose de las prohibiciones, limitaciones y modalidades de los actos administrativos.

"La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el Artículo 2226. Siempre permite que

el acto produzca provisionalmente sus efectos". Artículo 2227 C.C.

"La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, produce la nulidad relativa del mismo". - Artículo 2228 C.C.

"La ilicitud en el objeto, en el fin o en las condiciones del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley". Artículo 2225 C.C.

"El acto jurídico viciado de nulidad en parte no es totalmente nulo, si las partes que lo forman pueden legalmente subsistir, separadas, a menos que se demuestre que al celebrarse el acto se quiso que sólo íntegramente subsistiera". Artículo 2238 C.C. (13)

La opinión ha coincidido, por lo regular, en el punto de partida o sean las tres grandes ramas de las nulidades, pero los - problemas se complican cuando aquéllas se desarrollan en el - texto de las leyes administrativas.

---

(13) Díaz Jerónimo. La Nulidad en el Código Civil. Bol. de - Inf. Judicial. Año IX, Núm. 87, Pág. 371.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, "El punto de partida para la invalidez de los actos administrativos se manifiesta en la forma como se han integrado sus diversos elementos o sea; competencia, voluntad, objeto, motivo, mérito y forma. Cuando es estos elementos se vician se producen diversos tipos de ineficacia, desde las sanciones más elementales hasta los más altos - grados de la invalidez.

De acuerdo con la teoría, la legislación y la jurisprudencia, la teoría de las nulidades en derecho administrativo alcanza - un desarrollo muy importante que puede concretarse en algunos aspectos generales.

- a) El acto administrativo no debe sufrir deformidades en relación con la ley que lo configura. Cualquier deformidad debe estimarse como un vicio o irregularidad del acto.
  
- b) El vicio de ilegitimidad o deformidad frente a la ley origina varias situaciones: 1) Actos que se resuelven en la inexistencia de un elemento esencial del mismo; 2) Vicios que se originen por irregularidades del procedimiento administrativo.
  
- c) La teoría de las nulidades administrativas debe quedar reducida al campo: 1) De la nulidad de pleno derecho; 2) A la anulabilidad, o actos anulables o ilegítimos.

- d) Los actos nulos se concretan a la falta de uno de sus elementos: sujeto, objeto, voluntad, causa, contenido, forma y lesión.
  
- e) Los vicios de legitimidad del acto anulable se reducen a la incompetencia, relativa o absoluta; al exceso de poder y al desvío de poder (14)".

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, se debe buscar en el Derecho Administrativo una teoría propia que estudie las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, que traigan - como consecuencia la declaración de su nulidad o invalidez y - que correspondan al método propio del Derecho Administrativo.

Podemos observar que en las leyes administrativas utilizan una terminología que deviene de las nociones del derecho civil; - por lo que es necesario revisar a fondo la legislación administrativa y cambiar en lo posible el lenguaje jurídico.

Se considera en principio, "que en el Derecho Administrativo - no debe hablarse de inexistencia del acto jurídico, más que, - precisamente, cuando se esté en presencia de la falta absoluta de éste, o sea cuando no existe ninguno de sus elementos" (15).

---

(14) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. T.I. Pág. 322. Ed. Porrúa, 1977.

(15) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 162.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta ese criterio, en sus tesis jurisprudencial número 238, legible en la página 751 de la Jurisprudencia de 1917 a 1965, tomo correspondiente a la Tercera Sala-11, que a la letra dice:

"Nulidad e inexistencia, sus diferencias son meramente teóricas. Aun cuando el Artículo 2224 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales emplea la expresión acto jurídico inexistente, en la que pretende basarse la división tripartita de la invalidez de los actos jurídicos, según la cual se les agrupa en inexistencias, nulos y anulables tal distinción tiene meros efectos teóricos, porque el tratamiento que el propio Código da a la inexistencia es el de las nulidades, según puede verse en las situaciones previstas por los Artículos 1427, 1433, 1434 y 1826 en relación con el Artículo 2950, Fracción III; Artículo 2042, 2270, 2279; en las que teóricamente se trata de inexistencia por falta de objeto, no obstante, el Código las trata de nulidades y en los casos de los Artículos 1802, 2182 y 2183 en los que la falta de consentimiento originaría la inexistencia, pero también el Código Civil los trata como nulidades".

Para Acosta Romero, el concepto inexistencia no es aplicable en el ámbito de la teoría administrativa, en base a la tesis jurisprudencial, antes citada. Por lo que se refiere a la nu

lidad absoluta, los actos administrativos rara vez podrán calificarse de ilícitos civiles, pues si son ilícitos tendrán que ser administrativos, las sanciones podrán variar y no siempre la sanción será la nulidad absoluta.

En lo que se refiere a las nulidades relativas, Acosta Romero, señala que hay casos en que los requisitos de los elementos - del acto administrativo adolecen de imperfecciones que originan ineficacias, pero no se les califica con el término de nulidades relativas.

Podemos señalar que cuando al acto administrativo le faltan algunos de sus elementos, o éstos están mal conformados, o no se dan tal como lo previene la ley, provocan que el acto sea irregular, es decir, padecerá una mala conformación en su estructura o en sus requisitos y esa irregularidad tiene como consecuencia la falta parcial o total de efectos del acto, por lo que Acosta Romero, hace un estudio de que irregularidades puede ser objeto el acto administrativo, cuales son las ineficacias derivadas de esas irregularidades:

"1ª Falta de Sujeto. La falta de sujeto acarreará la falta del acto administrativo, ya que si no hay sujeto, lógicamente no habrá posibilidad de emitirse el acto, en este caso sí pudiera hablarse de inexistencia. Puede suceder que el sujeto sea incompetente, en cuyo caso la falta de

efectos será total o parcial dependiendo del grado de incompetencia del sujeto administrativo.

- 2ª Falta de Voluntad. La falta de voluntad o voluntad vi - ciada por dolo, por error o violencia, en este supuesto - la falta de voluntad acarreará ineficacia completa del - acto, los vicios de la voluntad podrán modificarse en al- gunos casos, siempre que así lo prevenga la ley.
- 3ª Falta de Objeto. La falta de objeto acarreará la inefi- cacia del acto administrativo. La ilicitud en el objeto también acarrearía que se deje sin efecto los actos.
- 4ª Falta de Forma. La falta de forma generalmente acarrea completa falta de efectos del acto, cuando se requiere - que éste sea escrito, en otros casos la falta de las for- mas previstas por la ley acarrea la anulación".
- 5ª Falta de Motivo. Generalmente no provoca la ineficacia inmediata del acto y puede ser anulado posteriormente por la misma autoridad que lo emitió, por la autoridad supe - rior, o por los tribunales federales en materia de amparo.
- 6ª Falta de Oportunidad. No es causa de ineficacia del ac- to, y su apreciación y prueba resulta muy difícil, pues - es posterior a la realización del acto.
- 7ª Falta de Finalidad. La falta de finalidad también sólo

puede apreciarse a posteriori, y sólo causa anulación el acto administrativo, cuando se le identifica con la figura del desvío de poder en materia de sanciones" (1).

Ahora bien, según el Maestro Serra Rojas, la legislación administrativa reconoce tres tipos de nulidades que son: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

a) La Inexistencia. "Se presenta la inexistencia, cuando a los actos administrativos les falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación.

Se ha sostenido que el acto administrativo inexistente no produce ningún efecto y que sólo la autoridad judicial puede declarar esta inexistencia". (2)

El Maestro Serra Rojas considera que la teoría de la ineficacia de los actos administrativos debe eliminar de su clasificación a la inexistencia, porque no hay razón jurídica válida para su mantenimiento, ya que los actos que no existen no son administrativos, sino situaciones de hecho contrarias a la ley, y por lo tanto no deben de ser tomados en cuenta por el derecho administrativo; porque si no hay acto no puede hablarse de acto viciado.

---

(16) Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 326.

(17) Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 332.

Para que el acto administrativo pueda ser tomado en cuenta por el Derecho, se requiere que produzca sus efectos. Si el acto existe, hay que determinar la gravedad de la irregularidad y a destruir o limitar sus efectos de acuerdo con las exigencias - del interés general.

Se toman como ejemplos de actos inexistentes los actos provenientes de un gobierno de usurpación. Estos actos no deben producir efectos jurídicos y sólo debe examinarse la transformación de un gobierno de facto en un gobierno de jure

Para Serra Rojas, muchos de los casos que se citan como inexistentes son actos nulos de pleno derecho, porque el contenido del acto es imposible, un ejemplo es el que un Secretario de Estado realiza un acto que no es de su competencia, ordena un acto inútil que a lo único que puede dar consecuencia es a que se consigue al funcionario que actúa al margen de la ley, sin que sea necesaria la intervención de la autoridad judicial para su incumplimiento.

b) La Nulidad de Pleno Derecho. El campo de aplicación de la nulidad de pleno derecho, es cada día más extenso por la importancia del interés público y la utilidad pública.

Las características o elementos diferenciales de la nulidad de pleno derecho, deducidas de la legislación administrativa son las siguientes:

- 1) La nulidad es provocada por la violación de las leyes - prohibitivas o de interés público.
- 2) Los actos son realizados por un funcionario incompetente.
- 3) El acto no se convalida por prescripción.
- 4) De la nulidad puede prevalerse cualquier persona.
- 5) No se legitima por la confirmación.
- 6) Actos constitutivos de delitos.
- 7) Reglamentos inconstitucionales o ilegales.
- 8) Aquellos cuyos contenidos sea legalmente imposible.
- 9) Los actos que dictan los órganos colegiados en forma - irregular.
- 10) Ilegalidad de los fines del acto (desvío de poder).
- 11) La falta de forma provoca la nulidad de pleno derecho.
- 12) Actos que prescinden del procedimiento administrativo.
- 13) Actos cuyo contenido es imposible

La Administración puede en cualquier momento, declarar la nulidad de pleno derecho, aunque se hubiere constituido un dere

cho favorable a uno particular. Tales actos no producen ningún efecto, por lo que una vez declarada la nulidad absoluta, ella obra retroactivamente destruyendo los efectos del acto desde su nacimiento.

c) La Nulidad Relativa o Anulabilidad. La nulidad relativa, adquiere importancia y eficacia ante la magnitud de la actividad del Poder Ejecutivo y los problemas que ella origina.

El acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad.

Los elementos componentes de la nulidad relativa son:

- 1) Se violan leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza.
- 2) Los actos son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular.
- 3) Los actos se convalidan por confirmación.
- 4) El acto se perfecciona por la prescripción.
- 5) La nulidad sólo pueden invocarla los interesados.

- 6) No son actos constitutivos de delitos.
- 7) Su contenido es posible y lícito.
- 8) La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse.
- 9) El error es enmendable.
- 10) La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley. (18).

La irregularidad de un acto administrativo puede subsanarse, - sino se originan perjuicios.

Para Gabino Fraga, la validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos. En el caso de falta absoluta o parcial de algunos de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.

La Doctrina del D. Común ha formulado no sin vivas discusiones una teoría general de las nulidades de los actos civiles irregulares. En la cual se reconocen varios grados de invalidez, inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

---

(18) Op. Cit. Serra Rojas, Pág. 329.

El acto inexistente es concebido, "Como el que no reúne los -  
elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto y en -  
ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su -  
existencia" (19) o "Un acto jurídico es inexistente cuando le -  
falta uno o más de sus elementos orgánicos.

En la base de este acto se encuentran primero una manifesta -  
ción de voluntad, en segundo lugar un objeto; y en tercero se -  
gún sea el caso, un elemento formalista. Símbolo de la nada,  
el acto inexistente, se comprende que no puede ser el objeto -  
de una confirmación, ni el beneficiario de una prescripción ex  
tinta que haga desaparecer con el tiempo el vicio de que está  
manchado.

Al lado del acto inexistente se encuentra el acto nulo. "La -  
nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos or -  
gánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfecta -  
mente, o en que el fin que perseguían los autores del acto -  
está directa o indirecta o expresamente condenado por la ley,  
sea implícitamente prohibido por ella por que contraría el -  
buen orden social (Doctrina Clásica). Aceptamos la noción de  
la nulidad absoluta tal como ella la enseña, a saber: que una  
nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los in -  
teresados, que no desaparece ni por la confirmación ni por la  
prescripción, que una vez pronunciada por sentencia no deja -

---

(19) Geny Bernardo. La Colaboración de Particulares en la Ad -  
ministración. Pág. 208. París, 1930.

ningún efecto detrás, es relativa toda nulidad que no corres -  
ponde rigurosamente a la noción de la nulidad absoluta así -  
enunciada. "Mientras que el acto jurídico inexistente no es -  
posible en ningún caso de engendrar como acto jurídico un efec -  
to de derecho, cualquiera que sea, sucede de otra manera con -  
el acto nulo, aun atacado de nulidad absoluta, por la sola ra -  
zón de que este acto es una realidad mientras que no ha sido -  
destruido por una decisión judicial".

Gastón Jéze, llega a la conclusión de que la teoría de las nu -  
lidades debe ser muy matizada para poder armonizar los intere -  
ses que se ponen en juego con motivo de la actividad del poder  
público, y cuyos intereses no siempre exigen las mismas solu -  
ciones; que así, el interés general exige la ineficacia del ac -  
to irregular, por que el cumplimiento de los requisitos que la  
ley establece es una garantía de orden social, pero al mismo -  
tiempo, ese mismo interés reclama la estabilidad de las situa -  
ciones que un acto irregular ha hecho nacer. De la misma manera,  
el interés de los patrimonios individuales, en unos casos re -  
clama que se prive de efectos a un acto irregular, mientras -  
que en otros exige que subsistan, porque el perjuicio de la -  
ineficacia es más grave que el que pueda producir la falta de  
sanción de la irregularidad; el interés de las terceras, en -  
unos casos, también requiere de invalidez del acto que lo afec -  
ta; en tanto que en otras tiende a que se sostenga el acto -  
irregular sobre el cual se han desarrollado otras situaciones  
jurídicas..

Fernández de Velasco, ha resumido la teoría Jéze, formando la siguiente escala:

- 1ª Inexistencia: El acto carece de efectos jurídicos.
- 2ª Nulidad Radical: El acto existe, pero gravemente viciado; posee alguna eficacia jurídica, pero muy precaria y cualquiera puede invocar su nulidad, aunque mientras no se imponga, el acto mantiene su eficacia.
- 3ª Nulidad Menos Radical: Puede pedirse por todos los intersados y por excepción alegarse en cualquier instante; el juez resolverá la nulidad.
- 4ª Irregularidades que producen una nulidad relativa: Puede alegarse por pocos interesados y tanto por vía de acción como de excepción, en cierto plazo.
- 5ª Irregularidades de sanción más leve: Pueden invocarse en cierto plazo por contadas personas, convalidarse por ratificación y el juez abstenerse de imponerla, dosificando los intereses en juego.
- 6ª Irregularidad cuya sanción no es la nulidad; sino que la ineficacia del acto no se alcanza, mas que frente a ciertas personas; siendo para las restantes perfecto; se ha de alegar en cierto plazo transcurrido el cual la irregularidad desaparece.

7ª Acto irregular, solamente en relación con algunos de sus efectos.

8ª Acto irregular, que manteniendo frente a los terceros - toda su eficacia, es motivo de que el agente emisor sufra una sanción pecuniaria.

9ª Irregularidad sin sanción jurídica. (20).

Como se puede apreciar, existe una dificultad muy seria para - llegar a formular una teoría de la invalidez de los actos administrativos.

A manera de resumen, trataré de analizar algunos lineamientos, que pueden servir para formar un criterio sobre las sanciones a las irregularidades de los actos administrativos.

Inexistencia. Para Gabino Fraga, la inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto - sus elementos esenciales.

Para el Maestro Gabino Fraga, la inexistencia puede producirse en los siguientes casos:

---

(20) Fernández de Velasco. El Acto Administrativo. Pág. 275. Madrid, 1929.

- a) Cuando falta la voluntad.
- b) Cuando falta el objeto.
- c) Cuando falta la competencia para la realización del acto.
- c) Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Un ejemplo clásico se encuentra en los actos de una administración usurpadora.

Cómo lo indica el autor "Desde el punto de vista político conviene declarar desprovisto de toda existencia jurídica el acto realizado por un individuo no investido regularmente de la función. En un estado civilizado y ordenado, lo que da a los agentes públicos la autoridad y el prestigio necesario y la buena marcha de los servicios públicos es la circunstancia de obrar en virtud de la ley y conforme a sus prescripciones. Reconocer un valor cualquiera a lo que fuera de la ley se hace es abrir las puertas a la violencia, a la revolución y a la anarquía. Poco importa la pureza de las intenciones. El orden sólo descansa en el respeto a la ley" (21).

Jéza afirma categóricamente que "La inexistencia jurídica de los casos provenientes de un usurpador no es discutible ni discutida. hayáanse realizado en época normal o en tiempo de crisis

---

(21) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 213.

política o social".

En la tesis de la jurisprudencia americana también se ha sostenido que "Cuando sin ninguna apariencia de autoridad, asume un individuo un cargo, actuando como funcionario, si el público - conoce el hecho o razonablemente está informado de que dicho - individuo es un usurpador, los actos que éste realiza son absolutamente nulos a todos respectos. La mera circunstancia de - que, abstracción hecha de la usurpación, sus actos oficiales, por decirlo así, eran leales y honrados, no puede conferirles ni validez ni eficacia".

Es imposible concebir que un acto pueda producir algún efecto, si las circunstancias jurídicas, si los derechos que está destinado a engendrar, no tienen objeto sobre el cual recaigan, también debe admitirse la inexistencia de los actos administrativos por falta de objeto.

Los actos inexistentes por razón del objeto se pueden clasificar aquellos en que el objeto no es posible ni lícito; como - por ejemplo un título de baldíos expedido señalando una extensión que rebase la parte de tierra firme del territorio o los límites de éste, caso que no por absurdo ha dejado de presentarse en la práctica.

Cuando el Poder Público, por medio de un acto enajena una facultad de la soberanía, comprometiéndose, a no legislar, o a -

no realizar funciones de policía, el acto no tiene ninguna existencia legal.

Cuando la Administración celebra un contrato obligándose a designar a una persona determinada para un puesto público que pueda cubrir discrecionalmente o que deba hacerlo mediante ciertos requisitos, o bien se compromete a pagar mayor sueldo del que señala el Presupuesto para el cargo, indudablemente está realizando un acto cuyo objeto es incompatible con la norma jurídica respectiva, faltando, en consecuencia, un elemento esencial para que pueda surtir algún efecto.

Es también una causa de inexistencia la falta de competencia. La falta de competencia constitucional viene a traducirse en una falta de la voluntad creadora del acto jurídico.

A manera de ejemplo se puede señalar, fuera de cualquiera posible excepción al sistema de separación de poderes, el Congreso o el Ejecutivo resolviera un litigio civil sobre divorcio, o si el Poder Judicial otorgara una concesión de aguas, de petróleo o de minas, o expidiera una ley, indudablemente que ninguno de estos actos necesitaría de una resolución judicial para privarlos de sus efectos, pues ninguno de orden jurídico podrían producir, y cuando mas, si hubiera algún efecto material que se derivara de esos actos, sería motivo, no de un procedimiento de nulidad, sino de un juicio de responsabilidad civil o penal, según el caso.

Pero al lado de esa incompetencia, cuyo carácter se deriva de una prescripción constitucional, existe la que puede provenir de la violación de las esferas de competencia que se establecen dentro del mismo poder administrativo.

En el caso de que haya incompetencia que pudiera llamarse de orden administrativo, creemos que debe adoptarse la misma solución que cuando se trata de incompetencia constitucional, - porque, en efecto, el funcionario que realiza el acto, obra - sin representación, su voluntad no es ya como órgano de la Ad ministración, sino como simple particular.

Puede señalarse como una causa de inexistencia la omisión de las formas que de acuerdo con la ley debe revestir el acto, o cuando se usa forma diferente de la que se establece como un elemento solemne del acto. (22)

#### NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Al lado de los actos inexistentes, que son los que carecen de sus elementos esenciales y que, no pueden engendrar ningún - efecto jurídico, es indudable que en Derecho Administrativo existen otros actos afectados de otra irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, como son aquellos en los - cuales hay un vicio en alguno de sus elementos constitutivos.

(22) Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 218

El primer problema que se presenta es si basta la existencia la existencia de ese vicio para que se considere nulo el acto. Como el acto viciado es un acto contrario a la ley, cabe preguntar si es aplicable el precepto contenido en el Artículo 8 del C. C. Fed., el cual dispone que "los actos ejecutados contra el temor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario".

Los esfuerzos doctrinales para enumerar las diversas sanciones que puedan aplicarse a los actos viciados, esfuerzos que no tendrían sentido si se aplicara la norma civil, pues en todo caso la solución sería simple, ya que los actos viciados y contrarios a la ley, estarían afectados de una nulidad absoluta.

El examen de la legislación positiva en los casos en que es expresa, demuestra que en muchas hipótesis la sanción de los actos irregulares no reúne todos los caracteres de la nulidad absoluta, que son: Poder ser invocada por todo interesado y no desaparecer por la confirmación o la prescripción.

Así, en primer término, existen actos cuya nulidad sólo puede demandarse por determinadas personas y que pueden legalizarse por prescripción.

En segundo término, existen actos en que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas y en que el consentimiento de éstas los purga de todo vicio.

Se pueden señalar en tercer lugar, actos en los que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas, pero no desaparece por confirmación o prescripción.

Finalmente, en un buen número de casos, la nulidad puede ser demandada por todo interesado, pero sólo dentro de un término breve. Es difícil que coincidan en un mismo caso de nulidad de acto administrativo todos los caracteres que en el derecho civil se asignan a la nulidad absoluta ni tampoco los que corresponden a la nulidad relativa.

La nulidad absoluta y la anulabilidad (nulidad relativa) no se distinguen por sus efectos, sino solamente por la manera como se realiza la eliminación de la disposición irregular.

Gabino Fraga, señala algunas de las principales sanciones a los actos administrativos irregulares.

1) Vicios de la Voluntad. Puede ocurrir que el acto se haya realizado por error, dolo o violencia. En ese caso, el acto se encuentra viciado, y en consecuencia es irregular.

2) Irregularidad u omisión de la Forma: Cuando la Forma se infringe, debe concluirse que el acto debe ser nulificado, siempre que aquella se encuentre establecida no sólo como una garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho de los particulares.

Existen irregularidades de Forma que no tienen influencia sobre el acto, como por ejemplo cuando la formalidad se encuentra establecida sólo en interés de la Administración.

La conclusión debe ser la de que la sanción de la irregularidad no es forzosamente la nulidad, pues, o bien sólo es ineficaz la parte irregular del acto, o la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte sustancialmente.

3) Inexistencia de los motivos o defectos en la apariencia de su valor. Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan.- Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia. Por tanto, el acto es irregular, la sanción de esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad.

Pero no basta que existan los motivos, también es necesario además, que ellos sean apreciados legalmente como antecedentes de un acto administrativo y que éste sea el que la ley determine - que se realice cuando aquellos concurren.

Tratándose de la irregularidad que pudiera existir por la apreciación inexacta del motivo o por la falta de oportunidad en la decisión, debe tomarse en cuenta, de la misma manera respecto - de las otras irregularidades que hemos estudiado, si el Poder - Administrativo goza de la facultad discrecional o si tiene una

competencia ligada por la ley. En este último caso, la sanción tiene que ser Nulidad.

4) Ilegalidad de los Fines del Acto. Esta ilegalidad es la que se conoce como "Desviación de Poder", o abuso de autoridad, ya que en realidad el Poder Administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la ley señala.

Respecto de esta ilegalidad, debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo es siempre, la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.

Como la finalidad real del acto puede disimularse tras de una finalidad legal aparente y como por lo general, la ley no obliga a que se exprese en el acto su finalidad, con mucha frecuencia, la desviación de la que legalmente debe de tener, queda fuera de la posibilidad de ser sancionada por medio de la nulidad.

En los casos en que las circunstancias que concurren revelen cual es el fin que con el acto se persigue, si se descubre que es un fin no sancionado por la ley, el acto debe ser privado de sus efectos.

## CAPITULO IV

### CASOS CONCRETOS EN LA LEGISLACION MEXICANA

Después de haber analizado en la forma más precisa posible, -  
pero aunque no muy extensa de lo que es, según mi entender, la  
función administrativa, y más en concreto, cuando es ilegal un  
acto administrativo, me permito exponer, a manera de ejemplo,  
los siguiente casos que se encuentran enmarcados dentro de -  
nuestra legislación vigente.

Uno de los principales problemas surge, cuando existe, en el -  
acto administrativo un vicio, para que se considere nulo el -  
acto. Como el acto viciado es un acto contrario a la ley, -  
cabe preguntar si es aplicable el contenido del Artículo 8° -  
del Código Civil del Distrito Federal, de aplicación federal,  
que señala: "Los actos ejecutados contra el tenor de las le -  
yes prohibitivas o de interés público serán nulos excepto en -  
los casos en que la ley ordene lo contrario".

En este caso el acto existe, pero es ilícito desde el punto de  
vista civil, por lo que es privado de sus efectos por la ley;  
como sabemos, este tipo de actos no son susceptibles de convali  
darse, ni de prescribir, además la acción de nulidad la puede  
ejercitar cualquier persona y sus efectos son destruidos re -  
troactivamente.

No existe en Derecho Administrativo un sistema definido que regule, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades, propongo que se llamen irregulares e ineficaces; puesto que la legislación administrativa es muy cambiante.

En principio, consideramos que en Derecho Administrativo, no - debe hablarse de inexistencia del acto jurídico, más que, pre- cisamente, cuando se esté en presencia de la falta absoluta - de éste.

Creo que acepta este criterio la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial núm. 238, pág. 751 de la Jurisprudencia de 1917 a 1965, tomo correspondiente a la Tercera Sala -II-, que a la letra dice: "Nulidad e inexistencia, sus diferencias son meramente teóricas. Aun cuando el artículo - 2224 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales emplea la expresión acto jurídico inexistente, en la que pre - tende basarse la división tripartita de la invalidez de los - actos jurídicos, según la cual se les agrupa en inexistencias, nulos y anulables, tal distinción tiene efectos teóricos, - porque el tratamientoe que el propio código da a las inexisten- cias es el de las nulidades, según puede verse en las situacio- nes previstos en los Artículos 1427, 1433, 1435 y 1826 en rela- ción con el artículo 2958, Fracción III; Artículos 2042, 2270 y 2279, en la que, teóricamente se trata de inexistencia por - falta de objeto, no obstante, el Código las trata de nulidades

por falta de objeto, y en los casos de los Artículos 1802, -  
2182 y 2183 en los que la falta de consentimiento originaría -  
la inexistencia, pero también el Código los trata como nulida-  
des".

Numerosas leyes de Derecho Administrativo, hablan de nulidades  
de pleno derecho; sin embargo, creo que este concepto, no ha -  
precisado claramente; en efecto, las leyes hablan de nulidades  
de pleno derecho y de que los actos no producirán efecto algu-  
no, pero no indican qué es lo que causa la nulidad, en primer  
lugar y, en segundo lugar, lo que nos parece todavía más grave  
desde un punto de vista lógico, se reducen a declarar que el -  
acto nulo de pleno derecho, no produce efectos.

La declaración que hacen las leyes de que la nulidad de pleno  
derecho no produce ningún efecto jurídico, estimo que esto nos  
llevaría a pensar que esta declaración tiene efectos automáti-  
cos, es decir, que por el solo efecto de estar consignada en -  
la ley, el acto no produce efectos, situación que considero -  
totalmente apartada de la realidad.

En todo caso, es necesaria una declaración de autoridad que de  
termine la anulación del acto.

Daré algunos ejemplos útiles para aclarar esta cuestión:

La Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. de 31 de diciembre de 1970), en sus Artículos 22 y 23, establece que queda prohibido a los organismos y empresas, realizar trabajos o actividades ajenas a sus fines u objeto. Como puede verse, la Ley no establece sanción, ni nulidad por realizar esas actividades, sino que, confirmando el criterio ya expuesto, señala que de las violaciones a ese capítulo de la propia Ley, serán responsables los directores, etc., miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva, etc.; y el personal de vigilancia de esos organismos y empresas.

El Artículo 24 del propio ordenamiento, textualmente dice: "Todos los actos, convenios, contratos y negocios jurídicos que los organismos, empresas e instituciones realicen con violación a los Artículos 15, 16, 17, 18 y 19, de esta Ley, serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto alguno".

Los Artículos del 15 al 19 hablan de enajenación por cualquier título, de muebles e inmuebles, así como de adquisición de los mismos y de cancelación de adeudos.

Otro ejemplo se puede encontrar, de acuerdo con la Ley sobre el Registro y Control de la Transferencia de Tecnología y el

uso y Explotación de Patentes y Marcas, en que los contratos -  
que no cumplan con ciertos requisitos, no surtirán efectos -  
frente a las autoridades, lo cual resulta en una ineficacia -  
parcial.

La Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y -  
el Uso y Explotación de Patentes y Marcas (D.O. de 11 de enero  
de 1982, en su Artículo 11 establece:

Artículo 11. "Los actos, convenios o contratos a que se refier  
e el Artículo segundo, así como sus modificaciones que no -  
hayan sido inscritos en el Registro Nacional de Transferencia  
de Tecnología serán nulos y no podran hacerse valer ante ningu  
na autoridad y su cumplimiento no podrá ser exigido ante los -  
tribunales nacionales. También serán nulos y su cumplimiento  
no podrá ser reclamado ante los Tribunales Nacionales, los -  
actos, convenios o contratos cuya inscripción se hubiere cancel  
ado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial".

Cuando el acto administrativo le faltan algunos de sus element  
os, o están mal conformados, provocan que el acto sea irregul  
ar trayendo como consecuencia, la falta parcial, o total, de  
efectos del acto.

Se puede ensayar un estudio respecto de la falta de los element  
os del acto administrativo ó de su mala conformación.

a) Falta de sujeto. La falta de sujeto acarreará la falta del acto administrativo, en este caso se puede hablar de inexistencia. Puede suceder que el sujeto sea incompetente, en cuyo caso la falta de efectos sera total o parcial dependiendo del grado de incompetencia del sujeto administrativo; por ejemplo, el Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en la fracción I señala "Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución".

Creo conveniente transcribir la tesis que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con respecto a la Competencia.

Competencia. Surge de la Ley y no de Acto Distinto, Tampoco de una Sentencia Pronunciada en Juicio de Nulidad.- "La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún una sentencia emitida por un tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del Artículo 104 Constitucional, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente, se debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contenida en el Artículo 228, inciso a), del Código Fiscal de la Federación" (1)

---

(1) Suprema Corte de Justicia de la Nación; Informe 1982, - Tercera Parte, Tribunales Colegiados. Ed. Mayo. México - 1982; Tesis 5 Pág. 96.

b) Falta de voluntad ó voluntad viciada por error, dolo ó -  
violencia. En esta supuesto la falta de voluntad acarreará ine-  
ficacia completa del acto; los vicios de la voluntad podrán mo-  
dificarse en algunos casos, siempre que así lo premuya la Ley,  
así en la Ley General de Bienes Nacionales se faculta al Eje -  
cutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, -  
permisos y concesiones dictados u otorgados por error, dolo ó  
violencia (Artículo 10° fracción 5<sup>a</sup> y Artículo 14°).

El Artículo 265, de la Ley Federal de Reforma Agraria señala:  
"La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de  
legitimidad entre los vecinos de algún núcleo de población y -  
en la que haya habido error o vicio, podrá ser anulada, cuando  
así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que es-  
tén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de  
la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando -  
estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos".

c) Falta ó ilicitud en el objeto. La falta de objeto ó ili-  
citud del mismo acarreará la ineficacia total del acto adminis-  
trativo; por ejemplo el Artículo 238 del Código Fiscal de la -  
Federación, fracción IV señala, serán causas de anulación de -  
un proceso administrativo; "Si los hechos que la motivaron no  
se realizaron fueron distintos o se apreciaron en forma equivo-  
cada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones  
aplicadas o dejó de aplicar las debidas".

Otro ejemplo lo encontramos en el Artículo 189 del mismo -

Código, que declara nulos los remates en que el personal de - las oficinas ejecutoras adquieran por si o por medio de interp<sup>o</sup> sita persona los bienes objeto del remate.

Así mismo en el Artículo 22 de la Ley para el Control, por par te del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y - Empresas de Participación Estatal, prohíbe a los organismos y empresas a realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto.

El Artículo 8 de la Ley Organica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, señala. "Los actos ejecutados y los contra tos celebrados contra las prohibiciones contenidas en esta Ley, según nulos de pleno derecho".

Por otro lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sen tado las siguientes tesis jurisprudenciales, en materia de fal ta e ilicitud del objeto.

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".  
(2).

Actos administrativos ilegales. No pueden engendrar derechos.  
"El acto administrativo, cuando es contrario a la ley, no pue-

---

(2) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ejecutorias - 1917-1965. Ed. Mayo. México 1966. Tesis 47. Pág. 87.

de engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, ya que todo acto fuera de la Ley, no puede engendrar mas que una apartente situación jurídica y la destrucción del acto, no implica lo que en términos técnicos se denomina la privación de un derecho; de ahí que el poder público puede de por sí y ante sí, declarar la inexistencia de un acto de esa naturaleza. Ahora bien, cuando existan en el propio acto administrativo, causales de nulidad o caducidad, también puede el poder público - de por sí y ante sí, declararlos por que tales actos no tienen en todo caso la autoridad y fuerza de cosa juzgada, pues existen diferencias sustanciales entre el acto que decide una controversia judicial y el acto administrativo, ya que en el primero se trata de dar certidumbre al derecho que generalmente - versa sobre intereses particulares, en tanto que, tratándose - de la actividad del poder público en contratos concesiones o - actos administrativos de interés público, es éste el que juega en ellos en forma determinante" (3).

Actos de Molestia. Deben ser Efectuados por Autoridad Competente que los Funde y Motive: "La interpretación correcta de la garantía individual de legalidad que consagra el Artículo 16 - de la Constitución General de la República, respecto de los actos de molestia, es de que, como requisitos imprescindibles, - sean efectuados por autoridad competente, y que ésta, funde y

---

(3) Sem. Jud. de la Federación. Tomo 49, Pág. 2628.

motive la causa legal del procedimiento, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe expresar, como parte medular, los fundamentos legales que le den base jurídica - el acto, pues de lo contrario adolece de incorrecta fundamentación al no invocarse el precepto normativo debido, que faculte a la autoridad para realizarlo". (4).

Por otro lado, los Trigunales Colegiados, han sustentado:

Administración y Cobro del Impuesto, Facultades Limitativas de la Autoridad Hacendaria para la.- "Es inaceptable que, atendiendo las características de un impuesto diverso y las facultades de la autoridad fiscal para administrarlo, sea válido - concluir que de ahí se derive la función administradora de la propia autoridad, en lo relativo al tributo de que se trate. - Esta permisa encuentra apoyo en la jurisprudencia firme establecida por la Suprema Corte de Justicia, en la que sostiene que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Por ello, si en el caso concreto, no se dice cual es el - acuerdo o la disposición legal, en que se apoya la autoridad exactora para administrar el cobro de determinado tributo, - sino sólo que dicha facultad proviene atendiendo a las características semejantes o parecidas de éste con un impuesto diverso, resultan violadas en perjuicio del quejoso las garantías -

---

(4) Suprema Corte de Justicia de la Nación; Informe 1983 Segunda Parte. Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Sala y - Sala Auxiliar. Tesis 84 Pág. 69. Ed. Mayo 1983.

consabradas en los Artículos 14 y 16 Constitucional y cabe, -  
por lo mismo conceder el amparo" (5).

d) Falta de Forma. Por otro lado, cuando se infringe la forma; debe ser nulificado, siempre que aquella se encuentre establecida no sólo como una garantía de las decisiones son correctas, sino como garantía para el derecho de los particulares.

Se puede señalar como ejemplos lo señalado en:

El Artículo 50 de la Ley General de Bienes Nacionales, a propósito de los bienes de dominio privado ordena: "Los actos o negocios jurídicos que se ejecuten con violación de lo establecido en los Artículos 43, 44, 45, 46 y 47 último párrafo de este ordenamiento, serán nulos de pleno derecho. Las adquisiciones y enajenaciones de inmuebles que los organismos descentralizados pretendan realizar estarán sujetas a los requisitos establecidos citados, bajo la misma pena".

Es conveniente señalar que los Artículos 43, 44, 45, 46 y 47, del citado precepto legal, señalan la forma en que se deben llevar a cabo la enajenación y remates de los bienes de dominio privado.

---

(5) Suprema Corte de Justicia de la Nación; Informe 1980. -  
Tercera Parte, Tribunales Colegiados. Ed. Mayo. -  
México 1980. Tesis 3, Pág. 84.

El Artículo 238 Fracción II, señala que las resoluciones administrativas son ilegales cuando existe: La omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado.

El Artículo 29 de la Ley de Radio y Televisión del 8 de enero de 1960, declara nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites, o en contravención con las disposiciones de la ley y sus reglamentos.

Por otro lado; el Artículo 8° de la Ley Orgánica de la Fracción 1a. del Artículo 27 de la Constitución General, señala: "Los actos ejecutados y los contratos celebrados contra las prohibiciones contenidas en esta ley, serán nulos de pleno derecho. La falta de cumplimiento de los Artículos 4° y 6°, dará lugar al remate de los bienes en ellos señalados".

En mi parecer lo que señala el Artículo 8° arriba señalado se refiere a la falta de forma del acto; ya que si nos remitimos a los Artículos 4° y 6° del precepto legal citado nos podemos dar cuenta que se refiere a las formalidades que deben llenar las personas extranjeras, para poder poseer tierras dentro del territorio nacional.

Tambien puedo señalar lo establecido en el Artículo 92 Constitucional, que ordena que sin la firma del Secretario de Esta -

do o Jefe del Departamento Administrativo, del ramo a que se referieren los reglamentos, decretos, ordenes, etc., del Presidente de la República no seran obedecidos; o sea que sin el refrendo Ministerial el acto será irregular por falta de forma.

## C O N C L U S I O N E S

- I. Pocas teorías ofrecen tantas vacilaciones como las teorías en el Derecho Administrativo; esto obedece al desarrollo inusitado de esta materia, llevando consigo la complejidad creciente de intereses, derechos institucionales y situaciones que han originado el predominio del interés público sobre el interés privado. Considero de suma importancia, tratar de elaborar una definición de lo que es el Derecho Administrativo; siendo ésta para mí, el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado en cuanto administra la cosa pública, incluyendo dentro de esto último la organización y funcionamiento relativos del Poder Ejecutivo, así como las relaciones que se establecen con los particulares como consecuencia de la prestación de servicios públicos y fijación de cargas fiscales.
- II. Decir que la función administrativa es la que realiza el Poder Ejecutivo, es idea equívoca y totalmente superada como inútil, es decir, que la función administrativa es la que resta después de excluir la actividad -

legislativa y la jurisdiccional. Pienso, que la definición más apropiada para comprender la función administrativa es: "La función administrativa es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción mediata e inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.

- III. Los actos administrativos son los que resultan de excluir a los que no tienen un contenido materialmente administrativo propiamente dicho, como son los referentes al control interno de la administración; los actos políticos y los que deriven de la actividad privada de la administración.
- IV. El acto administrativo, es una declaración concreta, unilateral, de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.
- V. Generalmente se aceptan como elementos esenciales del acto administrativo al sujeto competente, a la manifestación de voluntad, al objeto y a la forma; nosotros estudiamos además: el motivo o causa, el fin y el mérito.

- VI. Toda actividad administrativa debe basarse en la Ley, pero el apegarse a ella, no debe convertirse en una aplicación estática, sino en una concreción dinámica que sin salir de los fines estatuidos posea un margen de flexibilidad.
- VII. La centralización administrativa es la concentración de los diferentes órganos que la forman, existiendo un orden jerárquico de subordinación ante el titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y el Departamento de Estado, y de subordinación en el orden interno.
- VIII. La desconcentración administrativa, es una forma de organización; mediante la cual el Poder Ejecutivo otorga una cierta autonomía (técnica) al órgano desconcentrado; pero sin que deje de existir el nexo de jerarquía.
- IX. Con motivo del crecimiento desorbitado de las necesidades de carácter público, que tiene la obligación de satisfacer el Estado, ha surgido la descentralización administrativa, mediante la cual el Estado intenta, se cumpla realmente los requerimientos que le presenta la sociedad moderna, y para ello encarga la reali-

zación de ciertas actividades a diversos órganos cuya actuación goza de cierta autonomía respecto del Poder Central.

- X. Por medio de la descentralización, se buscan dos fines: aligerar al Estado de las cargas que le impone la colectividad y satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz por medio de diversos entes que por su carácter localista o por su especialización técnica, están capacitados para hacerlo.
- XI. Cuando el acto irregular no contiene alguno de sus elementos esenciales, se le considera inexistente.
- XII. Son elementos esenciales del acto administrativo: la voluntad, el objeto, la competencia, y la forma requerida. No puede decirse que existe un acto administrativo, si no se ha deseado volitivamente crearlo; o si quien ha manifestado esa voluntad no tiene facultades legales para ello, o bien si su objeto no es compatible con la ley o es de imposible realización, o bien, si carece de la forma debida.
- XIII. Existe otra clase de actos que sí engendran efectos en el campo del derecho, mientras no son destruidos por un acto nuevo; a ellos se les afecta de nulidad,

como consecuencia de que, estén presentes en él: -  
a) Vicios de voluntad; b) Irregularidad u omisión de formas; c) Inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor; y d) Ilegalidad de los fi nes del acto.

XIV. Si el acto se llevó a cabo por error, dolo o violencia está viciado y por ello afectado de nulidad, pero con posibilidad de que si cesan esas circunstancias y lo confirma la autoridad, tendrá plena validez.

XV. La irregularidad en la forma puede revestir nulidad parcial; la forma no tiene influencia sobre el acto y puede corregirse para que surta sus efectos.

XVI. El acto es irregular cuando carece de los motivos que lo provocan; no existe la condición para el ejercicio de la competencia, y en este caso, la sanción es la nulidad.

XVII. La nulidad por ilegalidad de sus fines, se funda en que el poder administrativo se desvía y abusa al perseguir fines distintos a los señalados por la ley. La finalidad que debe perseguir el agente administrativo, es siempre la satisfacción del interés público.

## B I B L I O G R A F I A

### OBRAS CONSULTADAS

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. TEXTOS UNIVERSITARIOS, SEGUNDA EDICION. U.N.A.M. 1975.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRUA, SEXTA EDICION, MEXICO 1984.
3. BIELSA, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. TERCERA EDICION, BUENOS AIRES, 1937.
4. DIAZ, JERONIMO. LA NULIDAD EN EL CODIGO CIVIL. BOLETIN DE INFORMACION JUDICIAL. AÑO IX, NUM. 87.
5. DUGUIT, LEON. TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL TOMO II, PARIS, 1921.
6. ENTRENA CUESTA, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA.
7. FAYTT R. DERECHO POLITICO. SEGUNDA EDICION. MADRID, 1937.
8. FERNANDEZ DE VELASCO. EL ACTO ADMINISTRATIVO. MADRID, 1929.
9. FORTI, I. ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. MILLAN, 1953.
10. FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRUA. DECIMA QUINTA EDICION. MEXICO 1978.
11. FRITZ, FLEINER. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. LABOR, 1933.
12. GENY, BERNARDO. LA COLABORACION DE PARTICULARES EN LA ADMINISTRACION. PARIS, 1930.
13. HAURIUO, MAURICIO. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PUBLICO. ED. PARIS 1921.
14. JELLINEK, G. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. ED. TORINO, 1932.

14. LABAND, PABLO. DERECHO PUBLICO. TOMO II. PARIS, -  
1904.
15. LLAMBIAS J. J. EFECTOS DE LA NULIDAD Y DE LA ANULA -  
CION DE LOS ACTOS JURIDICOS. BUENOS AIRES 1960.
16. MARIA DIEZ, MANUEL. EL ACTO ADMINISTRATIVO. ED. BUE-  
NOS AIRES.
17. MARTIN MATEO, RAMON. DERECHO ADMINISTRATIVO. BOGOTA.
18. MAYER, OTTO. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. -  
ED. FRANCESA, 1906.
19. MOYANO J. H. EFECTOS DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS JU-  
RIDICOS. BUENOS AIRES, 1932.
20. RANELLUTTI, J. TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, -  
SEPTIMA EDICION. ITALIA, 1942,
21. RIOS ELIZONDO, ROBERTO. EL ACTO DE GOBIERNO. -  
ED. PORRUA, PRIMERA EDICION. MEXICO 1957.
22. RIVERO, JUAN. DERECHO ADMINISTRATIVO. QUINTA EDI -  
CION. FRANCIA.
23. ROYO VILLANOVA, JOSE. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I.  
MADRID, 1967.
24. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. -  
ED. PORRUA. SEXTA EDICION. MEXICO 1977.
25. VITTA CINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. TORINO, 1937.

LEYES Y CODIGOS CONSULTADOS

26. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
27. CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.
28. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

29. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
30. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.
31. LEY FEDERAL DE AGUAS.
32. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
33. LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
34. LEY DE RADIO Y TELEVISION.
35. LEY ORGANICA DE LA FRACCION PRIMERA DEL ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION GENERAL.
36. REGLAMENTO DE LOS ARTICULOS 47 Y 48 DE LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
37. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.
38. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. INFORME 1983, SEGUNDA PARTE. ED. MAYO, MEXICO 1983.
39. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. INFORME 1980, TERCERA PARTE. ED. MAYO, MEXICO 1980.
40. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. INFORME 1982. ED. MAYO, MEXICO 1982.
41. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. EJECUTORIAS - 1917-1965. ED. MAYO. MEXICO 1966.