



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGON"

**"ESTUDIO ANALITICO DEL ACTO  
ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION  
MEXICANA".**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MIGUEL ANGEL GUERRERO REYES**

ASESOR: EDUARDO TEPALT ALARCON

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

A DIOS:

Por regalarme la oportunidad de vivir.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO:

Por abrírme las puertas de tan noble institución.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES:

Porque durante el tiempo que cursé  
la carrera de Licenciado en Derecho,  
me permitió encontrar buenos amigos.

**A MI PADRE:**

**Quien me demostró que con empeño  
y dedicación, todo lo que se anhele  
se puede alcanzar.**

**A MI MADRE:**

**Por su infinito cariño y comprensión,  
gracias por enseñarme que a pesar  
de todas las adversidades,  
siempre hay que conservar un poco de fé  
para salir adelante.**

**A MIS HERMANAS LUCERO, PERLA Y MARIA GUADALUPE:**

**Por su amor fraternal.**

A JACKELINE:

La mujer de mi vida.  
Gracias por tu amor.

A MIS AMIGOS DE LA INFANCIA:

Omar, Sergio, Miguel, Miguel, José Antonio y Javier.

A MIS AMIGOS DE LA FACULTAD:

Daniel, Oliver, David, Francisco, Martín, Fernando y José Luis.

AL LICENCIADO JOSE LUIS HERNÁNDEZ:

Gracias por sus consejos y sabiduría.  
pero sobre todo por su amistad.

A LA LICENCIADA GISELA EMA L. GRACIA:

Por su apoyo en todo momento.

A ARELY POPOCA BURGOA:

Gracias por tu apoyo en momentos difíciles de mi vida.

A LOS COMPAÑEROS DEL TRABAJO:

Jorge, Julio, Ignacio Miñon y Alfonso Sánchez.

# PAGINACION DISCONTINUA

# "ESTUDIO ANALÍTICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION MEXICANA."

INTRODUCCION	III
--------------	-----

CAPITULO I FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.	I
--	---

A. LOS ORGANOS DEL ESTADO	I
a) Poder Ejecutivo.	3
b) Poder Legislativo.	5
c) Poder Judicial	10
B. FUNCION DEL ESTADO EN RELACION CON LOS ACTOS JURIDICOS.	11
a) Acto legislativo formal.	12
b) Reglamento.	17
c) Acto de gobierno	19
d) Acto jerárquico o circular.	21
e) Acto jurisdiccional administrativo.	23

CAPITULO II NATURALEZA JURIDICA, CONCEPTO, EFECTOS Y CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	25
---	----

A. CONCEPTO DE ACTO JURIDICO.	25
B. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ESPECIE DEL ACTO JURIDICO.	26
C. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	28
D. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	32
E. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	40
a) Actos simples, colegiados y complejos	40
b) Actos obligatorios y discrecionales.	41
c) Las Concesiones	43
d) Permisos y licencias.	45



<b>CAPITULO III</b>	
<b>ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>47</b>
A. SUJETO ACTIVO.	49
B. SUJETO PASIVO.	53
C. COMPETENCIA.	57
D. MANIFESTACION EXTERIOR DE LA VOLUNTAD.	63
E. OBJETO.	65
F. MOTIVACION.	68
G. FINALIDAD.	70
H. FORMALIDAD.	71
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>79</b>
A. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	79
1. Nulidad por falta de forma.	80
2. Nulidad por falta de objeto.	81
3. Nulidad por falta de interés público.	82
4. Nulidad por falta de consentimiento.	84
a) Error.	85
b) Dolo.	88
c) Violencia.	89
5. Nulidad por incompetencia	90
a) Incompetencia en razón de materia.	91
b) Incompetencia en razón de grado.	92
c) Incompetencia en razón de territorio.	93
B. ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	94
1. Anulabilidad por error.	96
2. Anulabilidad por forma.	98
C. REVOCACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	100
D. CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	109
E. RENUNCIA DEL INTERESADO AL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	115
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>129</b>

## INTRODUCCION

Durante décadas la inexistencia de procesos para revisar la aplicación de la normatividad administrativa, generó una excesiva discrecionalidad de las autoridades que obstaculizaba el desarrollo del estado de Derecho en México y perjudicaba la imagen de las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo. Por ello diversos sectores de la sociedad, entre ellos, estudiosos del Derecho, legisladores, y dependencias del Ejecutivo en general, intentaron crear un mecanismo que revertiera este procedimiento a favor de los particulares. que en el último de los casos eran los que resentían claramente dicho problema.

Ciertamente que se ha avanzado, fundamentalmente a partir de la década de los 60, un cuanto a una reforma administrativa integral, pero tal avance había sido, básicamente, en el ámbito interno de la administración, conforme a los principios de la ciencia de la administración, mas no en el establecimiento de principios legales que guiaran y optimizarán la actuación de la administración pública. Por lo que era menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unificara lo que se encontraba disperso en las leyes de carácter administrativo en lo que se refiere a los principios fundamentales de Derecho Administrativo, como la competencia, los elementos del acto administrativo, y aquellos constituyen la forma como se expresaba la voluntad del Estado en su función.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, encuentran su origen en las expectativas de los estudiosos y especialistas del Derecho Administrativo en México, cuyas exigencias como país en vías de una verdadera democratización del sistema político necesitaban satisfacerse. Pues resultaba poco comprensible como el único marco jurídico aplicable a los actos administrativos era la propia Constitución Federal, que establecía los elementos básicos, con los que debía contar un acto emanado

por la Administración Pública y no se contara con otro instrumento jurídico a favor de la sociedad civil, mediante el cual viera regida su conducta de la autoridad administrativa.

Dichas normas legales amplían los elementos de dichos actos, surgiendo entonces de manera expresa en la ley, las figuras jurídicas tales como el objeto, la manifestación externa de la voluntad, la formalidad y la finalidad; requisitos que crean nuevos conceptos y formas de apreciar lo que debe entenderse por acto administrativo, en la legislación mexicana.

El objeto y ámbito material de aplicación de ambas leyes es netamente administrativa, excluyendo materias como el Derecho Fiscal, Derecho Electoral, Competencia Económica, Responsabilidad de Servidores Públicos, Funciones del Ministerio Público en uso de sus facultades constitucionales, entre otras. Lo anterior tiene su justificación en no confundir al particular con diversas materias de Derecho Público.

Uno de las intenciones del legislador al crear la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fue la de establecer un marco jurídico uniforme acerca de la materia administrativa, procurando las benevolencias que otorga contar con un mejor marco jurídico en Derecho Administrativo.

Es necesario resaltar que otro de los motivos que dieron origen a las mencionadas leyes, era la necesidad de unificar los innumerables recursos administrativos que en aquel tiempo prevalecían, los cuales hacían difícil la impugnación de los procedimientos administrativos, a través de las resoluciones que a ellos recaían, pues los litigantes en ocasiones se confundían sobre cual era indicado agotar antes de acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal Federación (Ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), por ello creemos firmemente que representa un gran avance para la modernización del Derecho Administrativo en nuestro país.

Por otra parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, propugnan por una unificación del inmenso número de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y oficios-circulares, que se conoce comúnmente como la etapa oficiosa del procedimiento administrativo, mostrando a los particulares una referencia cierta, acerca de sus derechos generales dentro de un procedimiento administrativo oficioso o a petición de parte.

En el presente trabajo de investigación entraremos a la esencia de cada uno de los elementos, desentrañando el objetivo teleológico y sus aplicaciones prácticas en la vida social, propondremos nuevas formas de incorporar dichos elementos de una manera más eficaz a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Abordaremos también las formas de extinción del acto administrativo: los problemas que implica tener una teoría bipartita en materia de Nulidad, los requisitos de la Revocación y la Renuncia.

El presente autor pretende en términos generales presentar un marco doctrinario amplio acerca de la importancia que implica tener un marco jurídico que regule de manera particular los actos administrativos, en sus elementos, formas de extinción y medios de impugnación, descansando la carga que tenía el Poder Judicial de la Federación, de la interpretación de la Constitución General, para encontrar los elementos básicos del acto administrativo, y su validez en el mundo del Derecho Administrativo Mexicano.

## CAPITULO 1

### LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

#### A. LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

El término Estado, para designar a la organización política principal que los hombres han creado, es reciente en la historia mundial. Sus orígenes se remontan al pensamiento de filósofos y pensadores de la época del renacimiento humanista en los siglos XV y XVI en Italia.

Pero el fenómeno político, en sus rasgos esenciales y con sus componentes fundamentales ha existido de los tiempos más remotos de la evolución social humana. A pesar de ello el hombre había deseado concebir este conjunto de conocimientos de una manera clara y precisa en un solo concepto, otorgando diversos nombres, que intentaban de una manera tímida conceptualizar las variadas formas que ha adquirido en su desarrollo complejo y múltiple.

De esta manera, encontramos los primeros conceptos en la literatura griega, en donde los filósofos, historiadores y hombres de Estado, utilizaban diversas palabras que servían para delimitar la realidad política. Tal es el caso que en el lenguaje político griego, existían términos tales como *basileias* (reino) y *polis* (ciudad), se usaron también la palabra *kionia* (comunidad) y *to koinón* (la colonia), para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo. Se utilizó asimismo aunque en un sentido más bien territorial el término *jora* (región).

Posteriormente en Europa se origina el fenómeno político del Feudalismo, por el cual los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse por cuenta propia y defender asimismo a los habitantes de las tierras comarcas. Se crearon así los Castillos.

De la práctica política anterior, los señores feudales se erigieron como centro de poder político pagano. cuyas funciones consistían en la expedición de leyes locales, la recaudación de impuestos, la impartición de justicia, entre muchas otras funciones, pero con el paso del tiempo fue surgiendo otra forma de poder político: el poder de la religión, el Papa.

El poder papal basaba su fuerza política en la unión de la mayoría de los feudos, so pretexto de una legitimidad basada en la creencia religiosa, de que debía existir un poder político que representase los intereses del Dios católico. Pero como todo poder, el transcurso del tiempo fue mermando su fuerza y en contraposición, cuando llegó la decadencia del poder de los Papas y los señores feudales. el renacimiento humanista encontró su verdadero apogeo y gloria.

Aparecieron diversos literatos cuyas obras humanistas y antropocéntricas cambiaron la concepción de los objetos de conocimiento social, tales como el hombre, gobierno, justicia, etc... tal es el caso específico de Nicolás Maquiavelo autor de un libro titulado *El Príncipe* (1513), en cuyas páginas aparece por primera vez un sentido serio el intento por delimitar la palabra Estado.

De esta manera, la palabra usada por Maquiavelo, tuvo fortuna y aceptación y en el curso de los siglos XVI y XVII penetra, con su peculiar significado político, en otras obras políticas, tal es el caso de la monumental obra del jurista francés Jean Bodino *Les six livres de la République* (1576).

A partir de este siglo se generalizó en la mayoría de los países el empleo de la palabra Estado, como sinónimo para describir la máxima figura política en el mundo. Considerándose al Estado como una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un orden supremo, bajo un orden jurídico, que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Ahora bien, de acuerdo a la estructura Constitucional los artículos 39, 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado Mexicano, es una república, representativa, democrática, federal y soberana que se integra como una persona moral en Federación, Entidades Federativas y Municipios, como lo contempla el artículo 25 de nuestro Código Civil. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en los que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivos establecidos por nuestra Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

#### a) Poder Ejecutivo

La Teoría Política del Estado Contemporáneo, establece para el equilibrio del poder político una fórmula bastante simple y ordenada, que consiste en dividir el ejercicio del poder en tres grandes sectores, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Cada uno tiene una función fundamental dentro del Estado, que permite que el mismo funcione como una gran máquina que solventa las necesidades de la sociedad a la que pertenecen.

A continuación estudiaremos el primero de ellos, es decir, el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, quien tiene por misión el administrar tanto el capital humano, como el capital material de un país. El fundamento del Poder Ejecutivo se encuentra consagrado el artículo 49 de nuestra Carta Magna, que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en el mismo ordenamiento se señala textualmente lo siguiente:

\*Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'.<sup>1</sup>

Lo anterior permite afirmar que, en nuestro país el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al Presidente de la República, por lo que, todos los servidores públicos de la administración Pública Federal, es decir, desde los Secretarios de Estado hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia, por tanto, el Presidente de la República ejerce sus funciones que le confiere nuestra Constitución Federal a través de la Administración Pública Federal.

La organización administrativa de nuestro país tiene su base en la organización política, dividida como ha quedado señalado en párrafos anteriores, en Federación, Estados y Municipios, lo cual, impone la existencia de tres niveles de gobierno a saber: el Federal, el Estatal y el Municipal. Cada uno de estos gobiernos tiene su propia administración pública federal, administración pública estatal y administración pública municipal.

Los titulares de cada una de ellas son la del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, depositado en el Poder Ejecutivo Federal, como lo dispone el artículo 80 constitucional, de la segunda, el Gobernador, depositado en el Poder Ejecutivo de cada Estado, tal y como lo señala el artículo 116 constitucional, y por último en cuanto a la tercera acepción tenemos que, el Ayuntamiento, cuerpo colegiado que se integra por el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos, depositarios del poder Ejecutivo Municipal, como lo dispone el artículo 115 constitucional.

El Derecho administrativo como marco jurídico de la administración Pública Federal, contiene normas que regulan la función pública. Las disposiciones que

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 05 de febrero de 1917.

4

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



norman la actividad de interna de las dependencias de la administración Pública son aquellas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos que las integran y las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí.

Para su ejercicio y mejor desempeño la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal, por lo cual a continuación se expone una breve descripción de ambas.

#### 1) Centralizado

Una vez que ya hemos definido las funciones que realiza el Poder Ejecutivo, en términos generales en nuestro país, es necesario especificar como se divide en cuanto a la realización material de sus funciones. Así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 señala:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Primero, Capítulo Único, artículo primero, menciona como se integran ambas administraciones al señalar:

Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Como se ha observado es el Ejecutivo Federal quien dirige la Administración Pública, tanto la Centralizada como la Paraestatal, y para ello, cada año se formula un Plan Nacional de Desarrollo a través del cual se dirige la Administración Pública para lograr sus objetivos en él planteados. El doctrinario Acosta Romero nos da una definición en la cual se incluyen todos los aspectos al señalar que: "La centralización es la forma de organización administrativa, en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomocan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."<sup>2</sup>

Leonard D. White, la ha definido como " Aquella que consiste en todas las operaciones que tiene por objeto la realización o la observancia forzosa de la Política del Estado."<sup>3</sup>

Por su parte Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo la define, tomado como consideración el momento en que surge señalando que "la centralización administrativa surge cuando los órganos se encuentran colocados a diferentes niveles, pero todos en una situación de dependencia, en cada nivel hasta llegar a

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." Décimo tercera Edición. México 1997. Editorial Porrúa. Página 95.

<sup>3</sup> White D. Leonard. "Introducción al Estudio de la Administración Pública." Editorial General de Ediciones, México 1964. Página 97.

la cúspide en la que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública Federal.<sup>4</sup>

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración Pública. Esta relación implica varios poderes que mantienen esa unidad de dicha Administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superioridad.

## 2) Descentralizada

La Administración Pública Paraestatal se encuentra tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como ya se señaló al principio del presente capítulo. Cabe mencionar que respecto a su funcionamiento, regulación y control, las actividades de los organismos que integran esta Administración están reguladas por la Ley de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Mayo de 1986.

Dentro de esta Administración, cada una de las instituciones que la componen cuenta con una estructura propia y que esta integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos públicos; su desempeño es el interés público ya que realizan actividades estratégicas y exclusivas del Estado, para lo cual requieren autonomía en varios aspectos como técnica, financiera, administrativa y jurídica a fin de lograr el éxito, lo anterior por el tipo de actividades que desarrollan y para evitar que tuvieran que depender de la organización jerárquica centralizada, en consecuencia, poseen estructura, recursos y personalidad independiente del Estado.

---

<sup>4</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo Séptima Edición. México, D.F. 1996. Editora:

Con el objeto de mantener el control de la Administración Pública Paraestatal, el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que dicha ley atribuye a las Secretarías de Estado y Departamento administrativo, un ejemplo claro de esta situación lo representan la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, las cuales a pesar de ser jurídicamente independiente, tener personalidad jurídica y patrimonios propios por sus actividades que desarrollan, tiene como cabeza ordenadora o coordinadora de sector a la Secretaría de Energía.

Para asegurar la congruencia entre la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento control y evaluación se dan facultades específicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Administrativo y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, independiente de las atribuciones específicas de cada sector.

#### b) Poder Legislativo.

Dentro de la delimitación estructura del Poder Público, encontramos al Poder Legislativo, cuerpo colegiado dentro de la administración Pública, que es el creador original del Estado al que pertenece y que tiene como características esenciales la de ser incondicionado a la voluntad externa y soberano en cuanto a las decisiones tomadas. La manera de actuar se exterioriza básicamente en forma de leyes, que prevalecen sobre los restantes actos jurídicos; no admittiéndose excusa para su debido cumplimiento.

La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y organización social y política. Tal y como se aprecia en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 50 que a la letra dice:

"Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

En México, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal está compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. La primera de ellas está integrada por los representantes de la sociedad, elegidos o plurinominales (representación proporcional), tendrán una encomienda de tres años en el cargo y su ratificación corresponde al Instituto Federal Electoral. La segunda de ellas, es decir, la Cámara de Senadores está integrada por aquellos representantes de la Federación y su encargo es de seis años, de conformidad con el artículo 56 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reunión de ambas Cámaras se denomina Congreso de la Unión, y sólo se reúne en una Asamblea General para proceder al análisis de las facultades que la Constitución Política les atribuye, como es el caso del supuesto que prevé el artículo 69 del mismo ordenamiento.

La función legislativa es la facultad que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros Poderes de la Unión, realizar actos legislativos. Las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal pueden legislar en la esfera de su competencia.

Ahora bien, el papel constitucional del Poder Legislativo en México como en cualquier otro país del mundo, se ubica en la combinación con los otros dos

poderes o funciones y significará el equilibrio del poder unitario que depositado en el Estado se desarrolla por el gobierno limitándose asimismo, con la distribución de funciones y en beneficio final de la libertad de los gobernados.

### c) Poder Judicial.

Como tercer aspecto del Poder Público tenemos, al Poder Judicial, que crea unilateralmente e impone situaciones jurídicas que una vez agotadas todas las instancias procedimentales, tienen en el mundo jurídico la connotación de cosa juzgada.

Por regla general el Poder Judicial descansa sobre la Suprema Corte de Justicia de un país y tiene por objeto, determinar de manera precisa y metódica la certeza jurídica sobre las controversias que llegaren a suscitarse entre los particulares, así como la interpretación y alcances de las normas legales positivas en un país.

Se puede afirmar que la función concreta que realiza el Poder Judicial es la de una función jurisdiccional. Esta facultad de decisión goza de una presunción otorgada por la misma ley, esta presunción es denominada por la doctrina como 'iuris et iure', o "res iudicata pro veritate pro lege habetur" y las mismas se encuentran identificadas con la certeza de que cualquier pronunciamiento declarado por dichas instituciones, goza de un carácter de ser apegada a Derecho.

Lo anterior viene a demostrar la exactitud de la afirmación de que la función jurisdiccional es una función de orden público, constitutiva, e interpretativa. La existencia de la función jurisdiccional obedece a un proceso histórico que ha llegado a separar objetivamente una esfera de actividades del Estado que pueden precisarse cuantitativamente como formando parte de la función administrativa de

otra esfera que se ha sustraído de las manos de la Administración pública para entregarla al Poder Judicial.

En nuestro país el Poder Judicial encuentra prevista su competencia en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala lo siguiente:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal."

Poco queda por decir al respecto, ya que el artículo transcrito anteriormente es muy claro concediendo u otorgando el ejercicio jurisdiccional a los órganos Judiciales señalados, y sólo podemos llamar la atención del lector de la presente tesis, en el sentido de que recientemente el Poder Judicial de la Federación ha logrado una trascendencia notable en los asuntos jurídicos nacionales e internacionales, logrando una autonomía e imparcialidad que tiempo atrás era difícil apreciar, por lo que esperemos que este aspecto continúe por el bien de la impartición de la justicia mexicana.

## B. FUNCION DEL ESTADO EN RELACION CON LOS ACTOS JURÍDICOS

Es notorio que el concepto de atribuciones está íntimamente ligado a las funciones que realiza. Será fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial, estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras.

Es por ello que a continuación presentamos todos los actos generales que realiza el Estado, en relación con los particulares. En ocasiones observaremos la concurrencia de facultades tanto del ámbito Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que aunque se parecen, no son las mismas y sólo sirven para equilibrar el uso de los Poderes Federales de la República mexicana, como una muestra más del Estado de Derecho que impera en nuestro país.

a) Acto legislativo formal.

El proceso legislativo es la determinación por medio de la cual por el número de dos veces se estudia, discute y vota una ley en el Congreso de la Unión. Siguiendo los razonamientos con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 72 prevé el proceso de formación de leyes emanadas por el Congreso de la Unión.

Todo comienza en la Cámara de origen, que es aquella en la que por primera vez se estudia el proyecto de ley, y la Cámara revisora se le denomina a aquella instancia legislativa, que como su nombre lo indica lo revisa. Naturalmente que si se aprueba el proyecto de ley en la Cámara de origen en su primera votación y en la revisora también en su primera votación, ya no ha lugar a ulterior procedimiento, pero si no hay esa aprobación, por alguna de ellas, entonces de nuevo se estudia y vota el proyecto hasta llegar como máximo a dos veces de discusión en cada Cámara y de no haberse puesto de acuerdo las Cámaras, agotadas sus dos posibilidades de estudio, entonces ese proyecto se conocerá hasta el siguiente período de sesiones.

Los proyectos pueden iniciarse indistintamente en cualquiera Cámara, es decir, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, puede ser Cámara de origen y Cámara revisora, con diversas excepciones establecidas por la propia Constitución General, las cuales se encuentran consagradas en los artículos 74 y



76 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señalan lo siguiente:

\*Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III.- (DEROGADA. D.O. 30 DE JULIO DE 1999)

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto: las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios

señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven:

V.- Declarar si na o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren

VI.- (DEROGADA, D.O. 10 DE AGOSTO DE 1987)

VII.- (DEROGADA, D.O. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República. Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él



expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye."

Queda poco que agregar acerca de las facultades exclusivas de cada Cámara integrante del Congreso de la Unión, pues en realidad la ley es muy clara al delegar facultades exclusivas a cada una de ellas.

Por último diremos que el acto legislativo en realidad es muy simple en teoría aunque no lo sea tanto en la práctica, debido a las ideas encontradas de los

partidos políticos, principal fuerza política en nuestro país, pero estableceremos que comienza con una iniciativa de ley, que debe ser estudiada, votada, aprobada y sancionada para que goce de todo el poder jurídico que a lo largo de la historia he representado la ley.

b) Reglamento.

El reglamento administrativo constituye uno de los instrumentos mediante los cuales el Poder Ejecutivo ejecuta y provee en la esfera administrativa a su exacta observancia las leyes emanadas del Congreso. Debemos entender para efectos de la presente tesis, dos aspectos fundamentales dentro de las facultades del Ejecutivo, el que respecta a la ejecución de las leyes y el segundo que consistiría en proveer las mismas a su exacta observancia. Ambas figuras jurídicas se pueden lograr a través de diferentes actos administrativos tales como acuerdos, circulares, decisiones e incluso operaciones materiales cuya finalidad es, precisamente ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia del Congreso.

Consagrada esta facultad dentro de los artículos 89 Fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan lo siguiente:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán ser firmados por el secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos."

Ahora bien, para efectos de comprender con toda precisión el artículo anterior daremos lo que debemos entender como reglamento administrativo, y que constituiría aquella expresión que de manera unilateral y discrecional, se emite por uno o varios órganos administrativo, investidos de competencia legal para hacerlo, cuyo objeto es crear normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Poder Legislativo a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Respecto de su naturaleza jurídica participa formalmente de un carácter administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Pero desde un punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento administrativo se identifica con la ley, porque participa de las mismas características de ella: por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Mismo criterio ha sustentado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 512, apéndice 1917-1975. Tercera parte. Segunda Sala. Página 846, que a la letra dice:

**REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.** El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente

administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: éste último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una medida subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicarse la ley a los casos concretos.

La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola y precisando sus alcances. Los reglamentos administrativos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso o Parlamento Legislativo); en su aspecto interno como sucede con la ley, sino que tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamenten en la esfera administrativa.

#### c) Acto de Gobierno o Político

Como hemos estudiado el Poder Ejecutivo moderno tiene dos funciones básicas que satisfacer para lograr el Bien Común: la Función Administrativa y la Función de Gobierno. Ambas funciones, aunque diferentes tienen como común denominador el contener los mismos elementos, pero diferente objetivo. A la Función Administrativa corresponden aquellas actitudes o acciones que el estado realiza por la serie escalonada de órganos pertenecientes al Ejecutivo y las cuales tienen por objeto realizar tareas sociales permanentes y eficaces de interés general para la satisfacción de las necesidades de una Nación.

A la Función de Gobierno, corresponden aquellos actos por los cuales el estado asume una postura unitaria y de compromiso nacional, que tiene por objeto, la defensa y el honor de los pilares de un País.

A su vez el Jurista Groppali sostiene que: "Actos Políticos o de Gobierno son, aquellos que tiene por fin la tutela de los intereses más altos y delicados Estado, considerando no en sus manifestaciones particulares de actividad, sino en su conjunto y en su unidad. Por ejemplo, son actos típicamente políticos la determinación de la actitud que un Estado debe asumir frente a otros Estados, frente a la Iglesia Católica o a otros cultos organizados, frente a cuestiones más vitales de un país. etc.; todos estos actos, si bien son eminentemente discrecionales, no deben creerse, empero, que se abandonan enteramente al arbitrio del que los debe ejecutar, porque del ejercicio del poder político, que debe inspirarse siempre el interés público, el Gobierno responde al Parlamento y al Pueblo. Por su enorme importancia y gravedad, comúnmente tales actos entran en la competencia del Jefe de estado, en colaboración con el gobierno."<sup>5</sup>

Por lo tanto, el Acto de Gobierno es una posición unilateral sobre ciertos asuntos de interés general que permite unificar el criterio de un país ante determinadas circunstancias y cuestiones que le interesan como Estado y como Sociedad. Bajo estas consideraciones proponemos reconsiderar la teoría general de las funciones del estado en su concepción tripartita, y como consecuencia, aceptar que el Estado, desarrollará una función adicional independiente e inherente a su naturaleza: la Política, la cual no podemos encasillar dentro de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial únicamente, y que deberá ser tratada en su conjunto, con la autonomía y la seriedad necesaria, creando un verdadero marco jurídico, que delimite las actuaciones del Poder Ejecutivo y su estricto apego a la ley.

---

<sup>5</sup> Cit. por. González Urbe Hector. "Teoría Política" Editorial Porrúa. Decimosegunda Edición. México. D.F. 1999. Página 377.



d) Acto Jerárquico o Circular.

La voluntad administrativa no sólo expresa su voluntad hacia los particulares creando situaciones que afecten su esfera jurídica, sino que también la ardua tarea que significa llevar en sus manos la función administrativa hace necesaria la comunicación hacia el interior de la Administración Pública, es por ello, que se han creado diversos medios para el mejor cumplimiento de la actividad encomendada por la sociedad al Estado, permitiendo un verdadero desarrollo y optimización en el manejo de situaciones internas. esto es, permiten a la autoridad una comunicación libre de interferencias en la que se expresen las formas de conducir las actividades de los subordinados hacia una situación jurídica concreta, bien dentro de las funciones que realiza internamente la Administración Pública, bien respecto de los particulares. Es por ello que dentro de nuestro sistema de administración existen las Circulares.

Se entiende por Circular "una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el mismo tema y con el mismo propósito. Este es el procedimiento empleado por las autoridades superiores para transmitir a las inferiores sus instrucciones y decisiones."<sup>8</sup> Respecto de sus características podemos mencionar que por regla general las circulares son abstractas y obligatorias para los subordinados del órgano administrativo emisor, por lo que esta última característica es lo que permite percibir su diferencia con el Reglamento Administrativo.

Su funcionalidad se circunscribe a establecer cuales serán los criterios a seguir sobre cierto modo de actuar de una parte del Ejecutivo ante una situación determinada, o bien la marcha de la Administración Pública, Quinta Epoca, tomo XXXII, Página 471, que a la establece lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo." Vigesima Editorial Porrúa. México 2020. Página 218.

**CIRCULARES.** Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el Poder Público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza, debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obliga a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se fundan en la aplicación de una circular, resultan atentatorios.

Ahora bien, a las Circulares se les permite distinguir del acto administrativo, porque como hemos comentado éstas van dirigidas hacia los subordinados en calidad de trabajadores o prestadores de servicios al Estado, pero no en su calidad de ciudadanos, pues aquello como lo hemos señalado es una instrucción u orden jerárquica, para el mejor funcionamiento de la función administrativa y no un acto tendiente a modificar la esfera jurídica de los particulares, creando situaciones jurídicas concretas a un individuo en particular, y sólo pueden obligar al particular de manera extraordinaria, en la medida que sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación o bien notificadas personalmente. Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 28 dispone los días que deben considerarse como laborables de manera obligatoria, concediéndole la facultad discrecional a la autoridad administrativa publicar en el Diario Oficial de la

Federación, la Circular mediante la cual decida suspender labores, para dar validez a la actuación administrativa.

#### e) Acto Jurisdiccional Administrativo

El Estado necesita sentar las reglas con que ha de conducirse todo individuo dentro de una sociedad, incluyendo a la Administración Pública. La mayoría de estos principios se encuentran contenidos en una legislación positiva, al gobierno le es encargado de aplicarlos de una manera eficaz, pues aunque en ocasiones los particulares en un sentido amplio y consiente de su deber ciudadano se acogen a la normatividad de una manera óptima, en algunas ocasiones es necesario que el Gobierno actúe en virtud de las facultades de coerción y fuerza pública que la sociedad le ha otorgado, obligando a los particulares a la observancia del cumplimiento y acato a las disposiciones de carácter general o particular, según sea el caso específico. Es con motivo de lo anterior que el Estado cuenta con una función muy específica para ello: la Función Jurisdiccional.

En efecto aquella función debe comprenderse como una actividad mediante la cual el gobierno constituye o declara derechos o bien obligaciones a los particulares o a la Administración Pública, en aquellos conflictos concretos que son sometidos a su consideración, que requieren de una interpretación y una aplicación de la legislación administrativa, diferente a la que priva en la función administrativa, que está vinculada más a la que se aprecia el Poder Judicial de la Federación.

La diferencia entre la función jurisdiccional que realiza el Poder Judicial de la Federación y la Administración Pública, radica en que a lo largo de la historia el Congreso de la Unión ha tenido a bien, delegar la jurisdicción de las controversias en materia administrativa a los Tribunales dependientes del Poder Ejecutivo, ello a pesar que en teoría debiera entregarse tal facultad de manera explícita a dicho

Poder Judicial. No obstante lo anterior la Administración Pública en aras de dar protección y cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha dado nacimiento al Procedimiento Contencioso Administrativo.

La finalidad del Procedimiento Contencioso Administrativo es dar estabilidad a las situaciones de derecho y controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, y éstos procedimientos se resuelvan de una manera más ágil, pues se presume que si los Tribunales Contenciosos Administrativos dependientes de la Administración Pública, pueden revisar los actos emitidos por esta última, tendrán la buena voluntad de enmendar dichos actos que contuviesen errores o arbitrariedades por parte de los funcionarios encargados de su creación.

## CAPITULO 2

### NATURALEZA JURÍDICA, CONCEPTO, EFECTOS Y CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

#### A. CONCEPTO DE ACTO JURIDICO.

En la estructura del Estado contemporáneo, debe contarse con un conjunto de normas que regulen la conducta de los individuos en sociedad, que asegure además, la certidumbre respecto de los derechos y obligaciones que a cada habitante le correspondan. A este conjunto de normas se le denomina Derecho y consiste en la anticipación que hace la sociedad de posibles soluciones a problemas o situaciones hipotéticamente planteadas, es decir, estos preceptos se refieren a la solución que debe prevalecer en un problema que pudiera presentarse en la vida cotidiana, en la que cada uno de los individuos conozcan los alcances de su conducta dentro de una sociedad, haciéndose responsable de los misma. A estas consecuencias de Derecho realizadas por los hombres entre sí, se denomina Acto Jurídico.

Pero no sólo la conducta de los individuos es fuente de obligaciones, existen además, acontecimientos naturales que originan consecuencias de Derecho, tales como el nacimiento, la muerte y situaciones similares, para ello la sociedad ha incorporado una figura especial para regular este tipo de acontecimientos, denominada Hecho Jurídico.

Ahora bien de la interpretación de los anteriores razonamientos se aprecia que en nuestro sistema jurídico se aceptan dos grandes causas generadoras de obligaciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a) El Hecho Jurídico.

b) El Acto Jurídico.

El primero de ellos lo conceptualiza el maestro Bonaccase como aquel "acontecimiento engendrado por la actividad humana o puramente material, tomado en consideración por el Derecho para derivar de él, en contra o en provecho de varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente o por el contrario, un efecto jurídico limitado."<sup>7</sup>

Por lo que respecta al segundo es una manifestación de la voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias jurídicas de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Este último concepto es el que nos interesa para los efectos de la presente tesis, ya que sienta las bases para entrar al estudio directo del acto administrativo. Procediéndose a continuación a la búsqueda del enlace entre acto jurídico y acto administrativo.

## B. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ESPECIE DE ACTO JURIDICO.

Dentro de este rubro tenemos que en cualquier relación jurídica de tipo civil, mercantil, administrativa o cualquier otra, se necesitan para su efectividad que dos o más sujetos que exterioricen su voluntad para dar vida a lo que se conoce como actos jurídicos, y dependiendo de la calidad jurídica que ostenten, tendrá como

---

<sup>7</sup> Citado por Borja Soanano. Manual "Teoría General de las Obligaciones" Editorial Porrúa. Décimo sexta edición. México 1998

resultado un acto particular a cada caso en concreto. A manera de ejemplo tenemos que cuando dos personas de carácter privado, manifiestan su voluntad para dar vida a un acuerdo de voluntades que cree, modifique o extinga derechos y obligaciones se le conocerá acto jurídico.

Ahora bien, el Estado como ente en constante movimiento necesita allegarse de Instrumentos que legitimen su actividad de precursor del Bien Común dentro de la sociedad a la que pertenece. Para ello el legislador le ha dotado de lo que ha concebido la doctrina y la jurisprudencia como acto administrativo.

La diferencia entre el primero y el segundo radica en que mientras el primero de ellos concibe una paridad respecto de la calidad jurídica que las partes ostentan; el segundo presume que la voluntad de un segundo sujeto está vulnerada por la capacidad jurídica de un primero. esto es, la administración pública, denominada sujeto activo de la relación administrativa, tendrá una injerencia decisiva respecto del segundo sujeto de la relación, en este caso el particular. Lo anterior, deriva de la circunstancia de que debemos recordar que una de las causas del origen del Estado como ente social, consiste en garantizar una protección a los Derechos Humanos de los particulares, tanto de manera individual como de manera colectiva, correspondiendo al gobierno la práctica y movilización de Políticas Públicas que en conjunto con un marco legal positivo estable y eficiente se ajustan a las necesidades de la sociedad.

Por ello la voluntad del particular debe ajustarse a las condiciones que el Estado requiera para la movilización de dichas Políticas Públicas, sin que puedan prevalecer los intereses del particular, por encima de los intereses del Estado. Sin embargo, es necesario resaltar que tanto acto jurídico como el acto administrativo comparten ciertos rasgos comunes como la manifestación expresa de la voluntad, la forma, el objeto, la competencia y los sujetos, desde luego, con sus acepciones y diferencias en ambos casos.

Aclarando desde luego, que la doctrina jurídica romana fue la que dio vida a la concepción del acto jurídico hace mas de dos milenios, por lo tanto el acto administrativo, es relativamente nuevo para el derecho, pues su concepción comenzó a partir del siglo XVI en la Europa Occidental. Por tanto el acto administrativo en esencia deriva de la creación y transformación del segundo. A continuación consideramos oportuno presentar al lector un concepto de acto administrativo para entrar de lleno al análisis a la parte total del tema de la presente tesis.

### C. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

El Poder Político, como el resultado de la fuerza de una sociedad establecida necesita de una personificación objetiva dentro del campo del Derecho. para eso ha surgido la figura jurídica del Estado, por medio de éste último se logra encauzar el ejercicio de la función de gobierno y la capacidad para administrar bienes y servicios. Siguiendo con éstos lineamientos tenemos que dichas funciones se realizan por medio del titular del Poder Ejecutivo, ya sea de una manera general o particular, interesando sólo para el estudio del presente capítulo, la manera particular, pues los actos de carácter general, nos referimos a ellos en capítulo anterior de esta tesis.

Esta transformación del Poder Público en obra y consecuencia del sujeto titular de facultades inherentes a la administración pública, es lo que justifica y otorga vida al acto administrativo. A lo largo de la historia del derecho Administrativo, los estudiosos en la materia y aquellos órganos jurisdiccionales encargados de la interpretación de la ley, han tenido grandes problemas para encontrar un concepto



que se adecue a la esencia del acto administrativo. A continuación daremos varios conceptos, algunos de ellos de autores bastante reconocidos o bien en una comparación sana y cordial, nos remitiremos a los conceptos de legislaciones de Estados soberanos distintos a los nuestros.

El maestro Miguel Acosta Romero conceptualiza al acto administrativo como una "manifestación unilateral, externa de voluntad, que expresa de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>8</sup>

Como se manifestó en párrafos anteriores, el autor de la presente tesis considera importante no sólo la comparación de conceptos de diversos autores respecto del tema, sino además, la investigación y la compulsión en legislaciones de diversa nacionalidad del concepto de acto administrativo, tal es el caso que a continuación presentamos el concepto que se prevé en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de la República de Venezuela que en su artículo 7 dispone:

"Artículo 7. Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo a las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la Administración Pública."<sup>9</sup>

Del anterior concepto podemos percibir que la legislación venezolana plantea tres grandes cuestiones 1. Una declaración de carácter general o particular; 2. Que esta sea emitida con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, y 3. Que sea emitida por los órganos de la Administración Pública.

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Página 811.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, el día 07 de noviembre de 1981.

Respecto de la primera cuestión encontramos que es imprecisa la connotación "declaración de carácter general o particular", ya que únicamente debe considerarse como acto administrativo a aquel que surge de manera espontánea de la Administración Pública y que tenga por objeto modificar de manera concreta algún derecho o situación jurídica de los particulares, ya que se desconoce a que se refiere la frase "declaración general", ya que no existen manifestaciones de carácter general impersonal por las cuales el titular del Poder Ejecutivo pueda modificar, salvo el acto de gobierno con características y consecuencias diferentes a las del acto administrativo. Por lo que toca al segundo planteamiento y que es relativo a que el acto administrativo debe contener las formalidades y requisitos establecidos en la ley para ser considerado como tal. De lo anterior debemos deducir que efectivamente si un acto emitido por la Administración Pública no contiene todos los requisitos y formalidades debe ser considerado cualquier otra cosa y no precisamente acto administrativo, situación con la que estamos profundamente en desacuerdo, ya que aunque el acto careciere de requisitos y formalidades, debe catalogarse como administrativo independientemente de la nulidad o de la anulabilidad que adoleciere.

Por último tenemos es necesario que la manifestación emitida, sea por lo órganos de la administración Pública, de lo que poco tenemos que decir al respecto ya que este tema lo plantearemos con posterioridad en el siguiente capítulo, pero anticipamos que deberíamos de observar que tipo de organismo emitió la manifestación unilateral de la voluntad, esto es, si pertenece a la Administración Pública Centralizada o Descentralizada, toda vez que ambos tiene características diferentes en su comportamiento con los particulares.

Apartándonos un momento de la legislación venezolana y regresando a la doctrina y legislación mexicana, tenemos dos conceptos similares –ambos excelentes- el

primero de ellos pertenece al maestro Andrés Serra Rojas y el segundo a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, consideramos que ambos son adecuados, toda vez que encontramos todos y cada uno de los elementos y requisitos de un acto administrativo. Cabe señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contiene precepto alguno inmerso en la legislación, por lo que aceptaremos como nuestro el emitido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, analizando cada una de las partes integrantes del mismo, explicando y haciendo comentarios al respecto.

El primero de ellos, es decir, el del maestro Andrés Serra Rojas, reza de la siguiente manera: "El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración unilateral de la voluntad, de deseo, de reconocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye un decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de la potestad administrativa, que crea, reconoce, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es satisfacer el interés general."<sup>10</sup>

El segundo, el perteneciente a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, casi en los mismos términos, precisa lo siguiente:

Artículo 22. Para los efectos de la ley, se entenderá por:

I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar

---

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés Op. Cit. Página 238.

o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es el interés general."<sup>11</sup>

De los anteriores conceptos encontramos los siguientes elementos a saber:

- 1) Una declaración unilateral de la voluntad;
- 2) Que se externa, concreta, ejecutiva y ejecutoria;
- 3) Que emane de la Administración Pública;
- 4) En ejercicio de las facultades conferidas;
- 5) Cuyo objeto sea modificar, crear, transmitir o modificar la esfera jurídica de los gobernados, y
- 6) Que persiga el interés público.

Es importante en este punto destacar la gran importancia que tiene desarrollar un concepto general del acto administrativo ya que a lo largo de la historia no se ha conseguido unificar un criterio referente a dicho concepto. A continuación precisaremos los alcances y efectos del acto administrativo.

#### D. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo que ha reunido todos los elementos que la norma jurídica le ha impuesto dentro del procedimiento administrativo para su creación, surte plenos efectos de derecho, lo cual es la verdadera intención de la autoridad emisora. Pero para que la autoridad administrativa consiga que los efectos del acto tengan plena vigencia dentro del campo del Derecho, es necesario que durante el proceso de creación se alcancen los requisitos de validez y eficacia

---

<sup>11</sup> Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la

Dichos requisitos no son fáciles de explicar debido a lo complicado que resulta muchas veces lograr la conjunción entre los conceptos jurídicos de validez y eficacia. El problema anterior deriva si es posible establecer categóricamente que el acto administrativo es válido porque surge de una norma jurídicamente válida, y que ha sido emitida a través de un procedimiento legislativo formal, en el que el consenso de la sociedad para regular determinada actividad en sociedad, se ha conseguido por medio de un decreto del Congreso de la Unión. Por lo que en teoría un acto administrativo podría ser válido en tanto este apegado a lo establecido en la legislación positiva, y no a su emisión por sí sola, y sin que sean necesarios mayores requisitos.

Para el desarrollo y resolución del presente problema es necesario profundizar en lo que significan los conceptos de validez y eficacia dentro del campo del Derecho.

Dentro de la legislación positiva mexicana, tenemos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala con referencia lo siguiente:

Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.<sup>12</sup>

Como puede apreciarse de la simple lectura de los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el acto administrativo se presume legítimo porque contiene, en forma expresa la presunción de legalidad, al

---

Federación de fecha 19 de diciembre de 1995, en vigor al día siguiente de su publicación.

<sup>12</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 04 de agosto de 1994, en vigor al día siguiente de su publicación.

suponerse que tal acto ha sido emitido con todas las formalidades por parte de la autoridad administrativa, hasta en tanto no se declare su nulidad por parte de autoridad jurisdiccional, sea ésta administrativa o judicial. El fundamento de esta teoría reside en el hecho de concebir al acto administrativo dotado de una eficacia que depende solamente del mismo acto y de una formalidad respecto de su notificación y no de otra fuente.

El razonamiento anterior obliga necesariamente a establecer que debe entenderse por la figura jurídica denominada 'eficacia del acto administrativo', y cuales son sus consecuencias. Ahora bien, la eficacia está constituida por aquellas situaciones de tiempo o conductas positivas o negativas, que fija ley, para que el acto administrativo sea aplicado verdaderamente a realidad: a situaciones factibles dentro de la sociedad, esto es, una verdadera capacidad y aptitud para obtener un efecto y una aplicación real de derecho y de acción.

Es aquí donde encontramos el verdadero problema a saber, porque en ocasiones un acto administrativo que esta apegado estrictamente a la legislación administrativa, puede resultar no válido e ineficaz para el mundo jurídico, pues la ley en que se funda puede ser considerada como inconstitucional en sede jurisdiccional. Independientemente de ser acorde a la ley positiva, ya que ésta última no está sustentada en los principios básicos de respeto a los derechos humanos de los particulares, situación jurídica que esta protegida a niveles constitucionales.

En algunas otras ocasiones el acto administrativo puede resultar no valido debido a los vicios en su emisión, forma o finalidad, pero eficaz y susceptible de ejecutarse en contra de los particulares, debido a que la legislación administrativa en nuestro país no prevé la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, sino que es necesario acudir a los tribunales de justicia administrativa, para

obtener su nulidad y retiro de acción del campo del derecho dicho acto, como veremos en el último capítulo relativo a las formas de extinción del acto administrativo.

Otro caso, es aquel en el que el acto administrativo se presenta válido por cumplir con los elementos y requisitos contemplados en la legislación administrativa, pero ineficaz, por no ser susceptible de ejecutarse por vicios en el objeto, alcances imposibles de realizar o ilicitud en el objeto y que son imputables a la misma autoridad que emitió el acto, por lo cual hace imposible su actualización en la vida práctica.

Por lo tanto es necesario resaltar el hecho de que los actos administrativos pueden en ocasiones ser válidos y eficaces, pero inconstitucionales por la ley en que se apoyan; válidos y eficaces pero inconstitucionales por su forma de creación; válidos, pero ineficaces en la vida fáctica, por ser de imposible realización del objeto por el que fueron creados o por ilicitud, entre muchos otros ejemplos que por ser tema de estudio de otra tesis, no tratamos en profundidad en el presente apartado. Sin embargo los anteriores ejemplos detallados en líneas anteriores sirven para ejemplificar que en ocasiones los conceptos de validez y eficacia son incompatibles en la vida real, sin que implique que sea la regla general.

Salvadas las excepciones de compatibilidad entre la validez y eficacia del acto administrativo, diremos que los efectos que fundamentalmente se producen cuando aquellos se encuentran en perfecta armonía y conjugación. Con éstos últimos el acto administrativo produce sus efectos que consisten en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones y esta es la constitución de una situación jurídica con carácter permanente o pasajero que



Implica el nacimiento de una serie de derechos y obligaciones para el particular o para la autoridad, según sea el caso.

Por otra parte, el acto administrativo tiene dos caracteres fundamentales: su presunción de legitimidad y su ejecutoriedad, por cuanto dicho acto es una declaración unilateral de la voluntad emanada de la Administración Pública en ejercicio de un poder legal, que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.

Respecto del primer carácter, es decir, la presunción de legitimidad que acompaña al acto administrativo, no es una presunción absoluta, sino una simple presunción (juris tantum), que puede ser desvirtuada por el interesado demostrando que contraviene el orden jurídico, pues si bien la legitimidad se presume, dicho acto en un caso concreto puede aparecer en contradicción con el derecho positivo. Atento a lo anterior diremos que aquella presunción únicamente consiste en la suposición de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho, esto es, que su emisión responde a todas las prescripciones y expectativas consignadas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en donde la "legitimidad" debe entenderse como equivalente a "perfecto", aunque como dijimos esto en la realidad no sea susceptible de ser cierto, pues para ello existen formas de extinción distintas al cumplimiento, como la de revocación en sede administrativa o la declaración de nulidad en vía jurisdiccional administrativa.

Ahora bien, de la presunción de legitimidad del acto administrativo se derivan las siguientes consecuencias:

1. En atención a tal presunción, la legitimidad no necesita ser declarada judicialmente, sino por el contrario, su ilegitimidad sí.



2. La nulidad de los actos administrativos no puede ser declarada de oficio por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de valorar dicha legitimidad, sino que, debe ser invocada por el particular o por quien legalmente represente sus intereses, sin que llegase a confundirse esto con la revocación en sede administrativa el acto, que como dijimos se funda en diversas causales y:

La ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegarse y probarse fehacientemente.

En realidad la presunción de legitimidad responde a las exigencias de celeridad y seguridad en la actividad administrativa, que un juicio previo sobre su legitimidad podría entorpecer los intereses públicos; y el predominio de los intereses públicos sobre los privados, eventualmente afectados hace que se le otorgue una presunción con carácter de iuris tantum. La presunción de legitimidad se refiere a la existencia de todos los requisitos, porque solamente así es posible que el acto produzca consecuencias jurídicas.

Respecto a la condición de exigibilidad que prevé el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aquella se identifica con la ejecutividad y ejecutoriedad del mismo acto. La primera de ellas, está identificada con una identificación de carácter decisivo o constitutivo en un ámbito social. Por ello le es propia la obligatoriedad, entendida ésta como el deber respetado por todos como válido, mientras subsista su vigencia.

El acto administrativo se caracteriza por su ejecutividad, exigibilidad o obligatoriedad, significación que señala como rasgo común y ordinario el deber de cumplirlo y su posible ejecutoriedad. La obligatoriedad es una característica insoslayable del acto administrativo, que asegura a la autoridad la disposición

exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que tutela la Administración Pública. En principio la ejecución forzosa del acto administrativo por vías coercitivas no puede ser realizada por la Administración Pública, no obstante ser detentadora de la fuerza pública. Esta cualidad de imponerse para pasar al hecho, que acompaña al acto administrativo cuando el orden jurídico lo autoriza, es la que da eficacia ejecutora.

Todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo: es una cualidad inseparable del acto, simplemente por proceder de la Administración Pública y con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender, ya de una decisión adoptada por la misma Administración Pública, ya de la suspensión de la ejecución dispuesta jurisdiccionalmente. La exigibilidad es atributo de todos los actos administrativos definitivos y por lo tanto posibles de ejecución sin perjuicio de su ejecutoriedad.

La ejecutividad existe siempre, y significa que todo acto administrativo, tan sólo por su condición de tal, debe cumplirse. Es una cualidad genérica que tiene todos los actos administrativos atento a su fuerza obligatoria. La voluntad de la Administración Pública tiende a actuarse, por lo que la ejecución de las decisiones administrativas sólo es una proyección necesaria de aquella actuación. Los actos ejecutorios son exigibles, pero no todos los actos exigibles presentan el carácter de ejecutoriedad. Ejecutividad es sinónimo de eficacia del acto; es la regla general de todos los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto, una vez perfeccionado, produce todos sus efectos, sin que se difiera su cumplimiento.

Este carácter de exigibilidad proviene del cumplimiento de todos los requisitos que hacen la existencia del acto. No se debe confundir con la ejecutoriedad que, como veremos en apartados posteriores, es la posibilidad de la Administración Pública otorgada por el orden jurídico, de ejecutar por sí misma el acto, pudiendo acudir

diversas medidas para asegurar su cumplimiento. Exigibilidad, ejecutividad u obligatoriedad inmediata, significan lo mismo y son expresiones que distintas de lo que representa la ejecutoriedad y pueden existir sin ella. La ejecutividad proviene de la validez del acto administrativo, mientras la ejecutoriedad se asienta en la eficacia.

Por lo que toca a la ejecutoriedad, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 75 lo siguiente:

"Artículo 75. Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan."<sup>13</sup>

El acto administrativo, tiende a un efecto práctico que en muchos casos realiza espontáneamente el destinatario, lo que ocurre cuando éste obtiene alguna ventaja; sino se obtiene una ejecución espontánea habrá que llegar a la ejecución coactiva.

En términos generales ejecutoriedad del acto administrativo, significa que la misma Administración por medios propios lo pone en práctica y lo hace efectivo en ejercicio de las facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico en forma expresa o razonablemente implícita.

No debe entenderse el ejercicio de la fuerza con la facultad para disponer de tal ejercicio, pues en la mayoría de los casos las medidas de ejecución son de exclusiva del Poder Ejecutivo, pero en virtud de una decisión judicial que autoriza las vías de ejecución.

---

<sup>13</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Op. Cit.

Esta posibilidad que tiene la Administración Pública de efectivizar por sí sus actos, es una manifestación del poder de mando. La ejecutoriedad existirá toda vez que la Administración Pública tenga otorgadas, por el orden jurídico, facultades de coerción para hacer cumplir aquella ejecutividad por la fuerza y por sí misma.

Estas facultades propias de la Administración Pública, deben ser otorgadas y concedidas por el ordenamiento jurídico en forma expresa y categóricas o en forma razonablemente implícitas. La totalidad del acto del ordenamiento jurídico rige para cada caso administrativo que se pretenda considerar, pues aún las normas específicas reciben parte de su sentido de ese orden al que sistemáticamente pertenecen. Es unánime en doctrina el reconocimiento de la unidad del derecho como pirámide integral y jerarquizada. La plenitud hermética o totalidad orgánica del derecho configúrase como normación unitaria, continua y conexa, sin poros e intersticios en su estructuración. Por su base apriorística de todos los casos son atrapados por el ordenamiento jurídico y pueden ser resueltos por el derecho, aunque no siempre por la ley.

Por lo tanto podemos concluir señalando que la ejecutoriedad presupone que el acto es ejecutivo, es decir, jurídicamente eficaz, implica la ejecución forzosa. en otras palabras, podemos decir, que la ejecutoriedad es un elemento contenido en el acto exigible.

#### E. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

a) Actos simples, colegiados y complejos. Esta clasificación del acto administrativo es aquella que toma en consideración la voluntad del agente emisor, pero sólo para determinar si efectivamente intervino una de ellas o bien es la suma de aquellas.

El acto simple es aquel acto que ha sido creado por una sola voluntad, y así ha nacido a la vida jurídica, independientemente de que hayan existido diversos actos de voluntad previos a su emisión tales, como asesorías, opiniones, plebiscitos y consultas, lo trascendental de este tipo de actos es que, sea una sola voluntad la que prevalece para su emisión.

En segundo término, el acto colegiado es aquel que emana de un órgano de la Administración Pública que esta constituido por varias autoridades, pero una sola voluntad administrativa, por lo que el acto administrativo no cobra vigencia cuando una de ellas lo emite, pues únicamente esta investida de facultades la conjunción de personas físicas y no así en lo particular.

Por último, el acto complejo o colectivo, es aquel que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración Pública. Este tipo de actos pueden existir de diferentes formas, como por ejemplo aquel acto que es la suma de voluntades de varias autoridades que dan nacimiento a un solo acto administrativo. Otro ejemplo podría ser aquel acto que se crea de una manera sucesiva y secuencial, es decir, las facultades no se fusionan como en el primero sino que, cada una de ellas da nacimiento a condiciones que de cumplirse, se estaría frente a otro acto completamente diferente, por lo que no podría decirse que aquel primero es el mismo que los sucesivos.

b) El acto obligatorio y el acto discrecional. Para analizar este apartado es necesario apreciar la relación que existe entre obediencia de la ley, y los actos administrativos, pues mientras para los particulares implica la obediencia de ambas figuras jurídicas, para la Administración Pública priva la obligación de acatar los principios básicos de la ley, mientras que los actos administrativos son consecuencia de ello. Señalamos esto, ya que la ley como instrumento para

alcanzar no sólo la armonía y paz social, sino la verdadera justicia y el bien común, plantea diversas hipótesis normativas, que se pretenden actualizar por parte de la autoridad emisora, al emitir los actos administrativos.

De lo anterior se desprende que la autoridad debe un respeto incondicional de la ley, pero en ocasiones ésta última es la que permite a la autoridad cierto margen para obrar de acuerdo a lineamientos flexibles, elegir entre diversas opciones o actuar conforme a su libre albedrío respecto de ciertas condiciones y modalidades. A esta facultad extraordinaria los doctrinarios la han facultades discrecionales de la autoridad.

En la Teoría General del Derecho Administrativo, es fácil de distinguir entre el acto obligatorio y al acto discrecional, pero en la práctica no lo es tanto, debido a que la realidad social y la conducta de las autoridades no son de interpretación precisa, sin embargo para dar cumplimiento a lo que implica un estudio completo del acto administrativo, daremos los conceptos de lo que debe entenderse por las figuras jurídicas en estudio.

El acto obligatorio es aquel que constituye una declaración unilateral de la voluntad de la autoridad cuyo objeto no es sino la ejecución de lo que especifica a norma legal; el cumplimiento que la obligación que la norma impone a la Administración Pública cuando se haya cumplido una condición resolutoria. Por lo tanto, en este acto administrativo la ley guía a la autoridad sobre un comportamiento a realizar satisfechos los requisitos de procedencia sin que la autoridad administrativa tenga la posibilidad de modificar su declaración, pues aquella podría significar un desacato a la misma ley.

El acto discrecional es aquel que tiene lugar cuando la ley deja a la Administración Pública un poder de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse y la

manera en que ha de conducirse dicha autoridad. Esto cobra vigencia cuando la norma legal otorga una facultad potestativa de acción en vez de circunscribirla a cierta conducta o acción. Cabe señalar que la discrecionalidad de facultades es limitada, pues baste recordar que la autoridad administrativa esta obligada a dirigir su conducta dentro de un marco de normas establecidas previamente y no a realizar cualquier actitud que estime conveniente ejecutar, pues el principio de legalidad que rige a los actos administrativos es limitado y prohíbe la ejecución de actos administrativos que no estén debidamente fundados y motivados

C) La concesión constituye una figura jurídica antigua, y cuyo origen sea difícilmente comprobado por los especialistas de la materia. Los autores basan sus estudios en las costumbres históricas que tenían los monarcas de otorgar privilegios a las personas que los servían o bien que realizaban determinadas actividades a favor del reino o del monarca en sí. Tales privilegios muchas veces consistían en obsequiarles parte del reino, de determinadas actividades comerciales, administrativas y hasta judiciales.

La Concesión es el acto discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.

Ahora bien, la Naturaleza Jurídica de la concesión es de carácter mixto. esto es, primero como un acto administrativo, mediante la cual la administración convoca todos los particulares interesados en contratar con la administración a presentar sus proyectos sobre el objeto del servicio factible de concesión y, segundo como un contrato el cual se otorga por la administración, en la que actúa ya no como

una autoridad, sino como particular en pleno ejercicio de sus facultades de contratación, siguiendo el Principio de autonomía de la Voluntad.

Sin embargo, es necesario resaltar el hecho de que dicho contrato no constituye un acto jurídico que no es completamente irrevocable, pues basta que la situación social que pretenda satisfacerse cambie para que el contrato también lo haga, en la búsqueda por la satisfacción del interés público.

También es necesario resaltar que la concesión por regla general está sujeta a ciertos requisitos necesarios de satisfacer para su otorgamiento, entre ellos se encuentran los siguientes:

a) Capacidad del concesionario. Este tipo de circunstancias se presentan para el caso de algunas legislaciones mexicanas, en las que es necesario que el concesionario cumpla con ciertas requisitos respecto de la personalidad, tales como la nacionalidad, la capacidad técnica. Algunos autores, consideran oportuno incluir dentro de este rubro a la capacidad de contar con los elementos materiales necesarios para la realización de la actividad materia de la concesión.

b) Capacidad financiera. Esta consiste en que el concesionario debe tener el capital necesario para dedicarse a la explotación de los bienes estatales. Lo anterior para evitar los acontecimientos lamentables que se han suscitado en México en las últimas décadas, tales como la nacionalización de la Banca Bursátil, y el rescate financiero de los proyectos de concesión para la elaboración de carreteras, que sólo traen un detrimento para las finanzas de por sí escasas en nuestro país.

c) Plazo. Un aspecto fundamental de la concesión lo constituye el plazo o término de eficacia de la concesión, ya que ésta no puede otorgarse de una manera



indeterminada. Lo anterior porque el plazo determina la certidumbre de eficacia de la figura jurídica en estudio.

Para concluir diremos que dentro de la figura jurídica de la concesión constituye uno de los instrumentos mas utilizados por la Administración Pública para satisfacer las necesidades de la sociedad a través de la incorporación de capital privado, lo que se traduce en un bienestar directo, siempre y cuando existan órganos de vigilancia que velen por la seguridad de la aplicación de la ley en materia de concesiones

d) Permisos y Licencias. En materia administrativa todavía existen diversas opiniones respecto de la verdadera connotación y elementos de varias figuras jurídicas tal es el caso de las precisadas en el presente apartado, esto es las licencias y permisos. En efecto la mayoría de los autores no logran ponerse de acuerdo sobre las posibles convergencias y diferencias que hay entre las mismas. Por lo tanto, el autor de la presente tesis considera vano e infructífero tratar de separar conceptos tan similares, pues en la apreciación particular se considera que no existe tal diferencia.

La controversia planteada por la mayoría de los doctrinarios estriba en el hecho de que gramaticalmente parecen tener diferencias mínimas, a diferencias de las múltiples semejanzas entre si. No es óbice a lo anterior el factor de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se refiera a ellas como si fueran figuras jurídicas autónomas y diferentes entre si, pues la intención de los legisladores al crear dicho conjunto de normas en la que se refería a "licencias y permisos" de manera indiscriminada con el objeto de no dejar lagunas jurídicas que hagan imposible su interpretación y contenido.

Es con motivo de los anteriores razonamientos que podríamos definir ambas figuras jurídicas como "el acto administrativo por medio de la cual se otorga por un órgano de la Administración a un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer una cosa."<sup>14</sup>

Del anterior concepto se desprende que encierra una relación de anuencia para el particular de realizar ciertas actividades, que en otras condiciones estarían prohibidas. Ejemplo de permisos y licencias, podríamos señalar a la licencia para manejar vehículos que se legitima con el carnet, expedido por la Secretaría de Transporte y Vialidad para tales efectos, o bien la licencia de funcionamiento para abrir y operar giros comerciales. Ambos ejemplos de actividad serían ilícitos de no contar con los permisos necesarios, pues la sociedad está interesada en que los particulares que realizan dichas actividades, cuenten con los conocimientos y recursos necesarios para su realización, y no de no contar con los mismos le sea prohibido dicha actividad, pues ambas juegan un papel importante dentro de la sociedad.

---

<sup>14</sup> Acosta Romero. Op. Cit. página 1027.

### CAPÍTULO 3

#### ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo como se observo en el capítulo anterior, deriva de los principios que rigen al acto jurídico; aunque no goce de la misma naturaleza jurídica, por lo tanto, y atendiendo a la reciprocidad de efectos, también le deben ser aplicables algunos aspectos que atañen al acto jurídico, como son los elementos que integran al acto administrativo.

En efecto, al acto administrativo le son afines elementos como la manifestación exterior de la voluntad los sujetos, la forma y el objeto, sin embargo también cuenta con elementos que pertenecen al estudio exclusivo del Derecho Administrativo, tales como la competencia, la motivación y la fundamentación.

Por otra parte tenemos que la palabra elemento, constituye, desde el punto de vista lingüístico aquella parte que integra o habilita la formación de una estructura, en el presente caso, la estructura del acto administrativo.

La mayoría de los autores y estudiosos del Derecho, han intentado a lo largo de la historia del Derecho Administrativo entregar a la sociedad de dar una exacta clasificación a los elementos del acto administrativo, sin que a la fecha exista una sola clasificación: ello porque en ocasiones la diferencia en las figuras jurídicas previstas en las legislaciones administrativas de cada país, requieren de un estudio independiente para cada caso específico.

El autor de la presente tesis, considerando un profundo análisis acerca de las estructuras en diferentes legislaciones administrativas ha encontrado que para el caso del acto administrativo en México, le son aplicables los siguientes elementos:

1. Los Sujetos
2. La Competencia
3. La manifestación exterior de la voluntad
4. La Motivación y la fundamentación
5. La Forma
6. El Objeto
7. El Fin

Ahora bien, con base en los razonamientos anteriores intentará explicar cada uno de ellos, trasladándolos a las necesidades que nuestra sociedad mexicana requiere. Esperando entregar al final un estudio que aporte alguna referencia más nítida respecto de los elementos del acto administrativo.

#### 1. Sujetos.

Dentro de este rubro tenemos que en cualquier relación jurídica de tipo civil, mercantil, administrativa o cualquier otra, se necesitan para su efectividad a dos o más sujetos que exterioricen su voluntad para dar vida a lo que se conoce como

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

actos jurídicos, y dependiendo de la calidad jurídica. En Derecho Administrativo tenemos que el acto derivado de la manifestación de la voluntad de una autoridad para crear un acto, tampoco escapa a esta regla y también se necesitan dos o más sujetos para dar vida a lo que se conoce como acto administrativo. Siendo el primero de ellos la administración pública y que será denominada en los sucesivos como el sujeto activo de la relación administrativa y como segundo sujeto de la relación al particular que por exclusión constituiría al sujeto pasivo de la misma.

#### A. SUJETO ACTIVO.

A lo largo de la historia, las sociedades, desde las más primitivas hasta las más evolucionadas han intentado construir una base social y jurídica que permita a todos sus integrantes no sólo el respeto mínimo a sus derechos fundamentales, sino también crear los mecanismos mediante los cuales se puedan preservar y restituir en caso de ser transgredidos. Para ello, han incorporado como método e instrumento al ente social más complejo y fascinante de todos los tiempos: el Estado.

En efecto, este ente de carácter subjetivo se crea y se mantiene a través de la unión del conjunto de individuos que conforman una sociedad, preservándolo y limitándolo por medio de una estructura jurídica y un territorio, pero sobre todo dotándolo de una fuerza social denominada Poder Político, que está intrínsecamente a los conceptos de soberanía.

Se afirma que el Poder Político está íntimamente ligado al concepto de soberanía porque ambos surgen de la fuerza social del Estado, con el objeto de tomar decisiones en busca del bien común. Este Poder Político, es el más importante

factor para los efectos del presente apartado, pues de esta determinante surge el concepto de sujeto activo en términos de la teoría del acto administrativo.

El Poder Político es definido por el Maestro Maurice Hariou como "Una energía libre que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano para la creación continua del orden y del derecho."<sup>15</sup> Del anterior concepto se aprecian tres grandes ideas que a continuación describiremos.

La primera idea está identificada con la amalgama de elementos que según el maestro Hariou conforman el Poder Político, las cuales se traducen en una libertad, una energía y una superioridad. Dichos elementos son de manera proporcional parecidos entre sí y pudiera llegarse a confundir entre ellos, pero podemos asegurar al lector que son complementarios unos de otros y que de no existir alguno de ellos en perfecta armonía con el otro, no podría afirmarse la existencia de un Poder Político. La libertad dentro de este fenómeno del Estado estaría ligada inherentemente a la voluntad del Poder Político para tomar las decisiones que estime conveniente sin que exista una fuerza interior, ni exterior que pudiera limitarlo o exigir tal o cual conducta que pudiera en mayor o en menor grado coaccionar la voluntad del Poder Político.

Se habla de una energía, porque es una fuerza, un dinamismo volitivo susceptible de cumplirse y ejecutarse en contra tanto de fuerzas exteriores como de las opiniones de los conformantes de la sociedad, teniendo como única legitimación que el ejercicio de funciones gubernamentales, que estas tengan busquen el bien común.

Por último se habla de superioridad porque el Poder Político debe estar por encima de cualquier voluntad exterior o interior, ya que al crearse la figura del

<sup>15</sup> Hariou, Maurice. "Principios de Derecho Público y Constitucional." Madrid 1927. Editorial Reus Pag. 162.

Estado, se pretendió crear un ente que protegiera las prerrogativas inherentes a los individuos, por lo tanto al ser el Poder Político una emanación directa del Estado, debe identificarse como la dinámica volitiva de aquel, y preferirse por encima de cualquier actuación, opinión o pensamiento en contra. Aún más, si se tratase de una manifestación externa de la voluntad exterior del Estado, está necesariamente tendría una presunción no sólo de estar apegada a derecho, sino de buscar en la práctica satisfacer el interés público y el bien común, pues en la mayoría de regímenes éstos elementos no deben ser olvidados, ya que sólo así se avanzará en el continuo proceso de legitimación que requiere el gobierno de cualquier Estado.

Como segunda gran idea derivada del maestro Maurice Hariou, tenemos que el Poder Político se asume así mismo como instrumento y como finalidad la empresa del gobierno de un grupo humano. El Poder Político tiene, pues, una energía de empresa, su empresa es de gobierno, y esto quiere decir que más que suministrar bienes o servicios se dirige a encaminar a hombres al cumplimiento de un fin ético, de justicia y de equidad, procurando el bienestar personal y común.

Por último, como emanación directa de la definición propuesta por el maestro Hariou, encontramos como una tercera idea básica del Poder Político, dos de las peculiaridades y consecuencias del Estado, se trata, pues de el orden y el Derecho. Cuando analizamos en el primer apartado, observamos que el Poder Político es una conjunción de energía libre, superior a los individuos de una sociedad, pero dichos elementos no son omnipotentes, ni ilimitados, ni mucho menos arbitrarios en contra de los individuos, sino que, deben estar circunscriptos a un orden de derecho, mediante el cual tanto el Poder Político, como particulares conocen el alcance de sus conductas y la responsabilidad para el caso de desacato de la conducta establecida por la ley.

Es por ello que el orden resultante del derecho permite a una sociedad un equilibrio interno, mediante el cual sus integrantes viven en una perfecta armonía, perfeccionando el Poder Político en un ente aún más benéfico por la legitimidad con la que se presenta: el Estado de Derecho.

En efecto, el Poder Político al atravesar por esa transición catártica de orden que produce el Derecho, cobra nuevas dimensiones y connotaciones, produciendo niveles de distribución de poder y de acciones, tanto de gobierno como de particulares, fijando su competencia y delimitando posiciones, construyendo formas de gobernabilidad, instituciones, organizaciones e instrumentos de participación ciudadana; creando mecanismos jurídicos más eficientes, tanto por su particularidad como por su eficiencia, esto por tener la voz de cada uno de los ciudadanos independientemente de su forma de creación. Por todas estas razones se habla efectivamente que el Poder Político al legitimarse deviene en la figura jurídica del Estado de Derecho, y a través de ésta, cualquier sociedad que se jacte de ser democrática – en términos al menos de la concepción de Toqueville-, no puede de dejar de lado, ni mucho menos desapegarse de ella, pues el Estado de Derecho, es la única manera o por lo menos la más eficiente de alcanzar el Bien Común, pero sobre todo una estabilidad y armonía temporal, en lo que se alcanza aquel.

Ahora bien, es necesario hacer una pausa y una recapitulación de lo estudiado en este apartado. Por lo tanto diremos que el Poder Político es una energía libre y superior a todos los individuos conformante de una sociedad, y que a través de la catarsis que surge de la combinación con el orden que produce el derecho, se convierte en un poder de derecho, por muchos llamado de manera acertada Estado de Derecho, que sería la manera idónea de dirección de las acciones



gubernamentales y de particulares, por los cuales cada acción sería regida por un conjunto de reglas preestablecidas, y que por último dicho régimen jurídico crea órganos de gobierno encargados de dirigir el rumbo de un Estado, confiriéndole atribuciones llamadas doctrinalmente Competencia. Pues bien, es necesario que tales autoridades sean encarnadas por sujetos reales, pues el órgano administrativo sin la persona física sería un conjunto de normas jurídicas sin capacidad de realización. Por esta razón, desde el momento que una persona física es investida con un cargo público, sus actos en la esfera de competencia, dejan de ser considerados privados, para ser atribuidos al Estado, y viceversa. cuando una persona cesa en el cargo, sus actos dejan de ser imputables al Estado y se retornan al dominio privado.

Por lo cual a manera de conclusión, diremos que dentro del Derecho Administrativo encontramos que la autoridad facultada y legitimada para emitir actos administrativos, será aquella persona que encuentra una relación de supra a subordinación frente al particular debido a una conjunción del Poder Político con el Derecho, que permite la representación de los intereses del Estado previo nombramiento oficial a una persona física y mediante la manifestación externa de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por ordenamientos jurídicos.

## B. SUJETO PASIVO

Desde un punto de vista lógico- formal, cada cosa tiene su correlativo natural en el orden de todo el universo. Ahora bien, el campo de acción de los hombres no escapa a tal circunstancia, y más aún si se esta en presencia de los fenómenos de Derecho Administrativo. En el apartado anterior advertimos que la conjunción de los elementos Poder Político y Derecho, permiten la representación de los

Intereses del Estado a una persona física llamada autoridad. De la dialéctica necesaria tenemos que dicha autoridad necesita de otro sujeto que circunscriba su conducta a las necesidades que el Estado requiera, ya sea de una manera voluntaria o de una manera coactiva, y éste sujeto recibe el nombre de particular.

El particular esta constituido por la persona física o moral que cuente con derechos vinculados al interés público y protegido por el orden jurídico de un Estado, que les confiere la facultad para activar la actuación administrativa respecto de alguna pretensión concreta.

De la anterior definición se desprenden tres grandes ideas. la primera esta identificada con una persona física o moral que cuente con derechos vinculados al interés público y protegido por el orden jurídico de un Estado; la segunda esta conformada por la facultad para activar la actuación pública administrativa y por último la tercera idea consiste en la pretensión concreta del particular. La trilogía de estas ideas requiere de un estudio a consciencia, para entender los alcances y efectos de la persona física o mora denominada particular.

La primera idea está conformada por aquel conjunto de prerrogativas y derechos con el que cuenta un individuo dentro de una sociedad, estando aquellas concentrada dentro de una legislación positiva , mediante la cual se establecen los límites y alcances de la actuación tanto de los particulares como de la autoridad, denominada comúnmente Constitución General. Se dice que dichos derechos son de interés público ya que aquellos garantizan la protección física y jurídica de cada uno de los integrantes de la sociedad.

Respecto de la segunda idea permitamos que el maestro Eduardo Garcia Maynez nos aclare de una manera precisa sus alcances:

"El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye los que la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases a saber:

1.- Derechos de libertad

2.- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales

3.- Derechos Políticos

1.- La existencia de Derechos de libertad significa que las personas en cuanto miembros de una comunidad política, se encuentran sujetos a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que queda a cada sujetos, abstracción hecha de obligaciones jurídicas, tanto positivas como negativas, representa su libertad.

2.- Un segundo grupo de facultades que pertenecen al status está constituido por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de servicios positivos por parte del Estado. Entre esas facultades figuran los derechos de acción y petición, lo mismo que la pretensión de aquel que ejerza la actividad administrativa en servicios de intereses individuales. Frente a los derechos de libertad, la posición del estado, en relación con los individuos es puramente negativa; tratándose de las facultades del segundo grupo es, en cambio positiva.

3.- No siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de

obligaciones. Por ello es que entre las facultades que integran el status figuran, en tercer término, las que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas ( votar, ser votado, tomar las armas en defensa de la patria, etc...). Estas facultades, que hacen posible imputar a la persona jurídica estatal actos realizados por personas físicas reciben el nombre de derechos políticos.

La sujeción de los individuos al orden jurídico no se encuentran únicamente vinculada a la calidad de miembros del Estado, ni siquiera a la de personas, sino que existe en relación con todos los hombres que viven en el territorio.

Entre los derechos que conforman el status, algunos pertenecen exclusivamente a los ciudadanos (derechos políticos); otros corresponden a todos los miembros del Estado, lo mismo que a los extranjeros (derecho de libertad, derecho de petición en asuntos que no tengan carácter político, derechos de acción , etc..).

La permanencia al Estado hállase condicionada por un vínculo jurídico específico: la nacionalidad. Esta última debe ser distinguida de la ciudadanía, que implica la facultad de intervenir, con el carácter de órgano, en la vida pública."<sup>16</sup>

Poco queda por decir después de la precisa explicación del Profesor Eduardo García Maynez, en la que detalla las características que reúnen los particulares, ya sea en su calidad de personas físicas o morales, que frente al Estado le son necesarias para garantizar el mínimo goce de las prerrogativas consagradas en la

---

<sup>16</sup> García Maynez, Eduardo. "Introducción al estudio del Derecho." Cuadragésima sexta edición México 1994. Editorial Porrúa. Páginas 102 y 103.

Constitución General, y la legitimación del Estado en la búsqueda del interés general, en su aspecto público y privado.

Por último, tenemos como tercera gran idea aquella que consiste en aquella pretensión que el particular mediante la movilización de la actividad administrativa intenta realizar la constitución o modificación de una situación jurídica concreta respecto de los intereses del particular, que está íntimamente vinculada no con el procedimiento sino con el derecho sustantivo, en sí, la verdadera causa de todos los procedimientos administrativos o jurisdiccionales mediante los cuales se pretende restituir o declarar a favor de cada uno de los integrantes de la sociedad los derechos de los acreedores del Estado, por estar contemplado en el conjunto de normas jurídicas positivas de un país o bien por ser de derecho natural, según sea el caso.

### C. LA COMPETENCIA.

La sociedad como una unidad de conjunto social, tiene que enfrentarse a diferentes retos para asegurar su subsistencia, tanto al interior como al exterior. Es por ello que tiene la necesidad de crear un ente mayor que la identifique, represente y delimite ante otras sociedades: El Estado.

El Estado por tanto, tiene una función administrativa y un compromiso social para con su sociedad fundadora, estos dos principios rectores se fusionan con el fin de satisfacer las necesidades inherentes a la misma, y para ello la Administración Pública ha creado una pluralidad amplia de entes públicos, lo que determina la viabilidad de que se distribuya la titularidad de las funciones necesarias para la obtención del interés público. Con el fin de poner en funcionamiento lo anterior, dicho procedimiento se realiza con base con una dualidad de operación: a) el principio de división del trabajo; b) el estado de derecho, mediante el cual se

esíma que los derechos de los administrados serán mejor garantizados cuando se delimite del campo de acción de cada ente público.

Por lo tanto, tratándose de la función administrativa, la competencia de las autoridades para elaborar o para ejecutar actos administrativos, se identifica con la capacidad, que otorga la norma jurídica a favor del ente administrativo para que este último manifieste o ejecute validamente su voluntad. De esta manera tenemos que la cantidad de poder depositado en una autoridad será directamente proporcional a la competencia de la misma, por lo que no debe entenderse omnipotente, sino que la misma debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que permita de manera simultánea a la autoridad en ejercicio de sus funciones a través de la estricta legalidad y al administrado, la garantía de seguridad y de legalidad requerida para el aseguramiento de su vida, la libertad, sus bienes y demás derechos sean estos personales o reales.

Al respecto Gabino Fraga sostiene que la "competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración."<sup>17</sup>

Por su parte Aubry y Drago, en su tratado sobre el contencioso administrativo, ha de definido la competencia como "la aptitud jurídica de los individuos o de los organismos colectivos que constituyen las autoridades administrativas para llevar a cabo actos jurídicos a nombre de una persona pública. Ella constituye en consecuencia, un título jurídico que permite, bajo ciertas condiciones y con ciertos límites, llevar a cabo actos imputables a la persona pública."<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. página. 288

<sup>18</sup> Aubry J. M. y R. Drago. "Traité de Contentieux Administratif." Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1952. Página 539.

Dentro del sistema jurídico mexicano ni en el ámbito local ni en el federal se tiene un concepto tan específico y claro como el que se encuentra en diversas legislaciones de otros Estados, tal es el caso de Buenos Aires perteneciente a la República de Argentina, ya que dentro de legislación relativa al procedimiento administrativo, el legislador local instituyó en el artículo primero un concepto amplio y definido de la institución jurídica en estudio, señalando lo siguiente:

#### Artículo 2. Competencia del órgano.

La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieran expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario o cuando el órgano inferior se halle investido de una especial competencia técnica.<sup>19</sup>

Por otra parte en términos generales en dicha legislación se podría reconocer la competencia, al igual que los tratadistas, como aquella facultad o derecho derivada del conjunto de normas, que al efecto haya otorgado el Poder Legislativo a favor a una determinada autoridad, y aunque repetimos en la legislación nacional no se encuentra concepto al respecto, contamos con el concepto de autoridad investida de competencia. baste como prueba de lo anteriormente expuesto, lo sustentado por la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal que menciona en el artículo 2 fracción VI lo siguiente:

---

<sup>19</sup> Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires. Decretos de necesidad y urgencia números 1510 y 1572.

Artículo 2.

VI. Autoridad Competente: Dependencia o entidad de los administración pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo.<sup>20</sup>

Siguiendo este mismo criterio la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala a *contrario sensu*, que es lo que debe entenderse por Competencia en materia administrativa al señalar en la Jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa y que tiene por rubro el siguiente:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, COMPETENCIA DEL EXAMEN DE LA INCOMPETENCIA DEL FUNCIONARIO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 238, FRACCION I DEL CODIGO FISCAL.

La Incompetencia del funcionario, a que se refiere el artículo 238, fracción I del Código Fiscal de la Federación es aquella que se derive de la inexistencia de normas legales que faculten a la autoridad, para la realización de determinadas atribuciones. Es decir, se contempla el conjunto de facultades otorgadas por la ley a determinadas autoridades, para establecer si su actuación se encuentra comprendida dentro de ellas o no. Lo anterior implica que el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo debe analizar si la autoridad considerada como tal, con independencia del funcionario investido con dicho carácter, está facultada para la realización del acto impugnado. Así, la competencia del Tribunal Fiscal al examinar estas cuestiones, únicamente conlleva el análisis de la ley respectiva, para establecer si el funcionario que suscribe el acto está facultado por ella, con

<sup>20</sup> Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federal de fecha 19 de Diciembre de 1995.



abstracción de la persona física que ostente el nombramiento correspondiente. Esto último, que comprende el análisis de la legitimación en la designación y ratificación del nombramiento de una persona en particular, no es facultad del Tribunal Fiscal de la Federación. Por último, cabe hacer la consideración de que ni la Carta Magna, ni el Código Fiscal de la Federación, ni la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, facultan a este último para analizar tales cuestiones, siendo por demás incongruente que un tribunal de carácter administrativo federal, realice el estudio sobre la validez del procedimiento seguido para la designación de funcionarios pertenecientes a la Administración Pública Federal. (7).

S.J.F. IX Epoca. T. III. 3er. T.C. del 1er. C., abril 1996, p. 311.<sup>21</sup>

Por lo tanto debemos concluir que para el derecho positivo mexicano la Competencia es la facultad o derechos derivados de la existencia de un conjunto de normas que facultan a la autoridad para la elaboración de determinadas actividades, las cuales deben circunscribirse a ciertas circunstancias y a ciertos límites y que de manera directa serán imputadas a nombre de la persona pública que representa al Estado.

Por otra parte, es necesario resaltar la circunstancia de que la competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo, por lo tanto no sólo es irrenunciable, sino que también es obligatoria, sino que constituye una medida a la que debe limitarse la autoridad en los términos establecidos por la ley. Manifestado lo anterior, tenemos que el acto administrativo es válido, legítimo, y eficaz cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los límites de la competencia que le fue asignada por la norma jurídica.

<sup>21</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ra época, año IX Junio de 1996 visible en la página 221.

## 1. Competencia en razón de territorio.

Dentro de la Doctrina de la Teoría General del Estado, encontramos al territorio como un elemento físico conformante de un país, por el cual se permite conocer su dimensión y circunscripción, también por medio del territorio se alcanza a vislumbrar la extensión que ha de ser protegida por la soberanía estatal. Es en este territorio que cada país va ajustando las normas que serán las aplicables a cada caso general y a cada caso concreto, no pudiendo exceder dicho territorio, pues cada país tendrá sus propios lineamientos, que no pueden ser subordinados a la voluntad de otro país.

Esta hipótesis es la que legitima la competencia en razón de territorio, pues efectivamente una autoridad administrativa tendrá las facultades que expresamente le haya otorgado el legislador, las cuales se aplicarán siempre y cuando se apliquen dentro del territorio mexicano, no pudiendo exceder del mismo, so pena de ser sancionadas por el Derecho Internacional como extraterritoriales y penándolas de nulidad.

Es por ello, que de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento, considera como válido un acto administrativo que haya sido por una autoridad administrativa y siempre y cuando el mismo tenga por objeto aplicarse dentro del territorio nacional en estricto apego a los principios constitucionales.

## 2. Competencia en razón de Materia.

Este tipo de competencia atañe a la especialización que requiere la división de trabajo que exige la función administrativa. En el presente caso la competencia en razón de materia, deriva de las facultades que el legislador ha otorgado a la autoridad administrativa para hacerse cargo de determinadas áreas que interesan

a la sociedad. Ejemplo de lo anterior tenemos que la administración Pública para cumplir con sus funciones de interés público, ha delimitado sus atribuciones mediante la creación de diversas Secretarías de Estado, las cuales tienen diferentes denominaciones y funciones.

### 3. Competencia en razón de Grado.

Este tipo de competencia tiene relación con el principio de jerarquía ya que los asuntos administrativos serán resueltos en el nivel de graduación escalonada correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado de ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del procedimiento administrativo hasta llegar a los órganos superiores a quienes corresponde la decisión final.

### D. LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD.

La manifestación de la voluntad o la expresión del proceso de voluntad del órgano de la administración pública, debe ser exteriorizada para su perfeccionamiento, de manera objetiva y que no de lugar a confusiones sobre su propósito.

Cabe señalar que, como todo acto jurídico, el acto administrativo debe estar estructurado por una manifestación de voluntad libre y objetiva, lo que indica que la voluntad debe ser legalmente exteriorizada, esto es, que al expresar su voluntad no presente vicio alguno. Este orden de ideas, tenemos que la manifestación de un acto administrativo no surge por el acuerdo de voluntades a diferencia de su correlativo en el Derecho Civil, pues es la voluntad única del órgano emisor del acto, quien da origen al mismo, que nos lleva a afirmar que los actos administrativos son unilaterales.

Sin embargo, la Voluntad, para algunos autores, no es un elemento del acto administrativo, sino que es un presupuesto obvio de dicho acto, un presupuesto "sine qua non" de su existencia. En otras palabras, el acto administrativo es esencialmente voluntario y tiene por objeto patentar de manera objetiva la idea o intención de la autoridad, lo que, resulta imprescindible la exteriorización de la idea para hacerlo, pues no podría concebirse ningún acto de la autoridad sin la correspondiente manifestación de voluntad. El autor de la presente tesis considera parcialmente fundados estos señalamientos y se manifiesta en el sentido, de que si bien es cierto el hecho de que la noción de acto administrativo indica que ha de tratarse de una declaración o de exteriorización de la intención, y demuestra que la voluntad no es un elemento del acto administrativo sino un presupuesto inherente a su propia existencia, también lo es que, debe considerarse elemento del acto administrativo, ya que ésta exteriorización de la voluntad, debe encuadrarse en algún contexto de conceptualización para su estudio, siendo visiblemente lógico y necesario enmarcarlo dentro de los elementos del acto administrativo, pues no sería científico y práctico, mantener a la figura jurídica de la Voluntad, apartada y aislada dentro del marco teórico de los elementos del acto administrativo, puesto que tampoco tendría cabida en alguna otra parte del presente estudio y es visiblemente aceptable la semejanza que presenta con los demás elementos de la figura en estudio.

La manifestación externa de la voluntad, al igual que cualquier otro elemento debe cumplir para su realización determinados requisitos, siendo estos los siguientes:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc...y
- d) Debe expresarse en los términos de la ley

El doctrinario Rafael I. Morales ha conceptualizado la exteriorización de la voluntad en los siguientes términos: "la manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo."<sup>22</sup>

Por lo tanto, compartimos la opinión del Licenciado Jorge Olivera del Toro, en el sentido que la manifestación externa de la voluntad es: "todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular investido de las funciones del órgano sin estar viciada en alguna forma, por ello, es elemento del mismo la declaración de voluntad."<sup>23</sup>

A manera de conclusión podríamos señalar que la manifestación externa de la voluntad, es decir, la manera que tiene el órgano administrativo para expresar una intención o una idea, con la finalidad de crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones, tiene como requisito esencial la necesidad de expresarse en los términos que la ley establezca, sin que esté viciada en algún aspecto y que de manera objetiva precise cuales son los alcances de la intención en cuestión.

#### E. EL OBJETO.

El Objeto en términos generales se identifica con el contenido del acto. Es aquel que manifiesta e identifica la verdadera intención de la autoridad ante el particular, su verdadera finalidad. En el Objeto del acto administrativo, radican los efectos de

<sup>22</sup> Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo." 1er y 2do. Cursos. Oxford University Press-Harja México S.A. de C.V. Tercera Edición. México 1998. Página 205

<sup>23</sup> Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo." Editorial Porrúa. Séptima Edición. México 1997. Página 153.

derecho que crean, transmiten, modifican o extinguen situaciones jurídicas individuales tanto para la autoridad como para el particular.

Para G. Trentin en su obra *L'atto amministrativo* radica en "la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria. Zanobini enseña que el objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que se dispone jurídicamente, lo que resulta de su contenido. Todo aquello que puede formar objeto de sus relaciones de Derecho público puede serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido consistente en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía el contenido según la categoría del acto a que pertenece."<sup>24</sup>

Para autor Jorge Olivera del Toro el Objeto se define en los siguientes términos: "Se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguirlo uno de otro."<sup>25</sup>

El Objeto debe dividirse para su estudio en la siguiente clasificación:

- a) "El Objeto Directo o Inmediato. Es la creación transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia que tiene la competencia.

---

<sup>24</sup> Cit. por. Martínez Morales, Rafael I. Op.Cit. Página 158

<sup>25</sup> Olivera Toro, Jorge, "Manual de Derecho Administrativo." Editorial Porrúa. Séptima Edición. México 1997. Página 153

- b) El Objeto Indirecto. Será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.<sup>26</sup>

El Objeto, de conformidad con el artículo tercero fracción segunda de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiene las siguientes características:

1. Debe ser posible de hecho. La posibilidad contiene una doble valencia: física y jurídica. Existe una posibilidad jurídica para la administración pública cuando la legislación le atribuye la facultad para cumplirlo por medio del órgano en pleno ejercicio de las facultades que otorga la competencia legislativa a los mismos. En cuanto a la posibilidad física implica la necesidad que tiene el objeto del acto administrativo en la vida fáctica de la sociedad. "el acto es físicamente posible cuando no es posible *in rerum natura*."<sup>27</sup>
2. Debe ser lícito. En este caso la licitud debe tener una connotación de que el objeto del acto administrativo, no está prohibido por la ley, ni es contrario al orden público o a las buenas costumbres, por lo tanto el acto administrativo para ser lícito en cuanto a su objeto debe respetar las garantías individuales y los derechos establecidos a favor de las personas y no debe lesionar los derechos adquiridos, por último es necesario concluir que la licitud supone, "no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo en el caso que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto."<sup>28</sup>
3. Debe ser determinable. Este requisito implica que el objeto administrativo se pueda precisar la disposición adoptada por la autoridad administrativa.

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. Páginas 823 y 824.

<sup>27</sup> María Díez, Manuel. Op.Cit. Página 246.

<sup>28</sup> Fraga, Gabino. Op.Cit. Página 270.

#### 4. Debe ser preciso en cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar

#### F. LA MOTIVACIÓN

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con su artículo 16, establece la premisa que todo acto dictado por la administración, debe estar debidamente fundado y motivado, esto es, que la autoridad para emitir su voluntad, debe apoyarse como ya lo vimos en el capítulo relativo a la competencia, en el conjunto de facultades que el propio legislador le otorgo para su funcionamiento a favor del interés público. Por lo tanto, de conformidad con los anteriores razonamientos tenemos que, un acto administrativo no puede ser formalmente perfecto, si no está motivado, pues la circunstancia de que la administración no debe obrar arbitrariamente, sino que los límites que el ordenamiento jurídico legal le impone, lo cual hace imprescindible que sus decisiones expresen los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar su legitimidad.

Por motivación del acto administrativo debe entenderse las razones que han llevado al órgano de la administración pública a dictar el acto, como también la expresión de los antecedentes de hecho que preceden y justifican.

Para el doctor Ignacio Burgoa, en su libro relativo a las Garantías Individuales define a la motivación como "las circunstancias y modalidades del caso particular, en cuadren dentro del marco del procedimiento correspondiente establecido por la ley."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Garantías Individuales." Trigésima Séptima Edición. México, D.F. 2000. Página 604.



Por su parte nuestro órgano jurisdiccional máximo la Suprema Corte de Justicia ha emitido infinidad de tesis y jurisprudencia en la que establece cuales son los criterios o lineamientos a seguir por parte de las autoridades en el fiel desempeño de las actividades encomendadas a su cargo por parte del legislador, por lo tanto consideramos necesarios transcribir únicamente una tesis para la ejemplificación de lo anterior, la cual fue emitida en la Sexta Epoca , en la tercera parte, volúmen CXXXIV, página 48, la cual a la letra dice:

MOTIVACION, CONCEPTO DE LA. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto del mismo acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llevo a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se justa exactamente a las prevenciones determinados preceptos legales. Es decir, motivar el acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

La naturaleza jurídica de la motivación, sirve para determinar si la administración ha interpretado razonablemente los hechos que constituyen la causa del acto, ya que por medio de la motivación se aleja la arbitrariedad en la actuación de la administración, ya que ha de expresar las razones de hecho que han influido en el dictado del acto y además las razones que ha tenido la administración, esto es. el fin que ha perseguido al dictarlo.

Por su parte el doctrinario Manuel María Diez opina respecto de la figura jurídica en estudio que "es indudable que resulta conveniente motivar el acto administrativo, ya que permite un mejor control judicial sobre la exactitud de los antecedentes de hecho que dieron origen al acto y sobre el cual ha sido el fin que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

guió a la administración para dictarlo<sup>31</sup> por lo que apoyando la teoría anterior tenemos que acertadamente es necesaria que la autoridad perita en la materia de las leyes administrativas exprese al particular las razones y los preceptos de derecho mediante los cuales pretende modificar la esfera legal de sus derechos. lo cual permite a los particulares conocer la capacidad y el fiel desempeño de las actividades administrativas y gubernamentales por parte del gobierno vigente, pero también sus derechos y obligaciones contenidas en los preceptos legales administrativos, los cuales en la actualidad no son respetados por autoridades como por los particulares, quienes los consideran obstáculos a sus actividades cotidianas y no como una forma de llevar una vida más armónica para con la sociedad a la que pertenecen.

#### G. LA FINALIDAD.

Como concepto genérico tenemos que la finalidad constituye aquella pretensión que la autoridad al emitir el acto administrativo intente alcanzar. Por lo que el acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. De este modo no puede perseguir sino un fin de interés público, no una finalidad extraña a la que marca la ley, y tampoco un fin distinto de aquel concreto que la naturaleza y las a condiciones del acto imponen.

Pero no sólo estos aspectos son considerados para aceptar a la finalidad como un elemento del acto administrativo, sino que es necesario reflexionar que una de las justificaciones del Estado como ente, consiste en garantizar una protección a los Derechos Humanos de los particulares, tanto de manera individual como de manera colectiva, correspondiendo al gobierno la práctica y movilización de

---

<sup>31</sup> Maria Diez, Manuel. Op.Cit. Página 261

Políticas Públicas que en conjunto con un marco legal positivo estable y eficiente se ajusten a las necesidades que como sociedad debe satisfacer el estado.

Por lo tanto debemos considerar a la finalidad del acto administrativo como una imposición de voluntad plasmada en la legislación positiva siendo aquella una autoprotección que la sociedad impone a los gobernantes para el mejor desempeño en el ejercicio del poder, en el que el cargo público sea un instrumento para estimular la conservación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General, y no se convierta la Administración Pública en una tirana opresora de los mismos particulares, a través de servidores públicos que siguiendo políticas privadas de las que sólo salgan beneficiadas ellos mismos.

Para efectos de dar una conclusión concreta diremos que "el fin del acto reside en el resultado final que el objeto debe alcanzar o sea el resultado que determina el efecto jurídico producido por el acto"<sup>32</sup> siempre buscando la satisfacción de las necesidades y en estricto apego a la competencia consagrada en la norma para tal autoridad.

#### H. LA FORMALIDAD.

La autoridad para emitir su propósito o voluntad al particular, necesita de ciertas estructuras y de ciertos principios consignados en la norma jurídica para su perfeccionamiento. Los mismos facilitan apreciar si un acto administrativo esta viciado o no, por lo tanto, la forma permite al acto administrativo como a cualquier otro acto jurídico, ser el elemento externo que integre con plena validez su efectividad.

---

<sup>32</sup> María Díez, Jose. Op. Cit. Página 263.

Para el Derecho en términos generales, la forma constituye una importancia preponderante, porque en la mayoría de las situaciones facilita determinar la naturaleza jurídica de acto en estudio, baste recordar de que para la exacto significado de lo que implica un estado de derecho, las formalidades constituyen, en conjunción con la determinación de la competencia, las principales condiciones del orden jurídico y de la exacta aplicación de las normas constitucionales por parte de las autoridades administrativas. Como consecuencia lógica de lo anterior, tenemos que, en el Derecho Administrativo, no se exceptúa esta regla, pues la forma tiene de manera determinante, un especial significado, y constituye "normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa."<sup>33</sup>

Por su parte el tratadista Jorge Olivera del Toro define a la forma en los siguientes términos: "la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido."<sup>34</sup>

Ahora bien, para el doctrinario Miguel Galindo Camacho tiene la siguiente definición: "la forma del acto administrativo es constituida por el conjunto de requisitos que la ley exige para que quede integrado el acto administrativo, es decir, la voluntad, que genera el acto administrativo."<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Fraga Gabino. Op.Cit. 271.

<sup>34</sup> Olivera del Toro, Jorge. Op.Cit. Página 156.

<sup>35</sup> Galindo Camacho, Miguel. 'Derecho Administrativo' Volúmen 1. Editorial Porrúa, México 1995. Página 164.

Y como última definición tenemos que, la forma, según el maestro Acosta Romero "constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades."<sup>36</sup>

Ahora bien, la forma puede dividirse para su estudio en tres grandes ramas:

A) Expresa. Consistente en la realización de actos por parte de la autoridad que no permitan duda sobre la verdadera intencionalidad de la autoridad quedando manifestado concretamente el objeto del acto. A su vez dentro de esta rama encontramos la siguiente subdivisión:

- 1) Escrita. Consistente en la manifestación de la voluntad por los métodos escritos, incluso podríamos afirmar que se considera la regla general de la forma de los actos administrativos. A manera de ejemplificar esta forma tenemos los Diarios Oficiales, oficios, requerimientos, telegramas, etc...
- 2) Señales. Consistentes en materializaciones de la voluntad por medio de sistemas de información capaces de ser apreciados por los sentidos, tales como señalamientos de semáforos, también pueden ser señales auditivas radiofónicas, sirenas, etc...
- 3) Verbal. Esta forma de manifestación de la voluntad, consiste en la exteriorización de la voluntad mediante el uso de señales auditivas, que tienden a producir situaciones de derecho por parte de la autoridad. La expresión verbal es de poco uso y de comprobación casi imposible, por lo que su impugnación ante los Tribunales en ocasiones resulta

---

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. Página 824.

Innecesaria, ya que casi siempre son desestimados los medios hechos valer en su contra.

B) Tácita. En algunas ocasiones la voluntad de la administración pública puede manifestarse mediante actos tácitos. Existe un acto administrativo tácito cuando de la emisión de un acto expreso, surjan efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro acto.

Para los efectos de la presente tesis podríamos definir a la manifestación tácita de la voluntad como aquella que es el resultado de un acto positivo o de un comportamiento que no está dirigido a expresar la voluntad de la administración pública en determinado sentido, pero la manifestación tácita surge de los mismas actuaciones, en cuanto el comportamiento sea compatible con la supuesta voluntad de la administración. El problema aunque complejo, no lo es tanto, ya que la manifestación tácita de la voluntad no está sujeta a una interpretación, sino que es una pura y simple equivalencia al acto ausente y a través del mismo. se puede deducir en forma implícita la declaración de la voluntad encaminada a un específico. El comportamiento no puede identificarse con la declaración de la voluntad, pero es indicativo de la misma y la presume.

Como ejemplo de lo anterior menciona el autor Manuel María Diez que "si en una calle se ha producido un incendio y se corta el tránsito, este comportamiento de la administración implica una declaración tácita que no se puede transitar por esa calle."<sup>37</sup> Otro ejemplo podría ser el siguiente: Un grupo de manifestantes se sitúa frente a las instalaciones del Congreso de la Unión, y la administración pública a través de la Secretaría de Seguridad Pública considera oportuno colocar una valla de policías con el fin de proteger y salvaguardar las instalaciones del recinto

---

<sup>37</sup> María Diez, Manuel. Op.Cit. Página 272.

legislativo, en este momento surge una manifestación tácita de la voluntad por parte de la administración pública, ya que aunque no ha pronunciado expresamente ninguna exteriorización de voluntad, la simple acción de colocar una valla policial, implica que no va a permitir desordenes exteriores y mucho menos el acceso a las instalaciones protegidas, con lo cual la autoridad pone de manifiesto de manera no expresa un acto de autoridad a los particulares colocados en las inmediaciones del inmueble protegido. Es necesario señalar que el comportamiento por parte de una autoridad, en ocasiones no puede identificarse con la declaración de voluntad, sin embargo es indicativo de la misma y la presume en ambos ejemplos.

Por otra parte es necesario e indispensable señalar que en términos generales, la manifestación tácita de la voluntad es un problema de equivalencia, por cuanto el comportamiento equivale en cierto sentido al acto expreso faltante y a través de la actuación positiva de la autoridad se deduce en forma implícita la declaración de voluntad dirigida hacia un fin encaminado.

Existen diversas clases de equivalencia, por ello para poder apreciar la equivalencia entre un comportamiento de la autoridad y el acto expreso faltante, es necesario considerar los siguientes tres supuestos:

- a) El primero de ellos y que surge con relación a la ley, mediante el cual la ley puede atribuir determinado valor al comportamiento realizado por la autoridad.
- b) El segundo de ellos, surge según el eventual acuerdo entre dos personas y que ellas previamente hayan convenido otorgarle un cierto valor o significado. Este supuesto es claramente ejemplificado en aquel contrato mediante el cual las partes convengan que si una de ellas no responde a determinada propuesta debe entenderse que la acepta con todas sus consecuencias de

derecho que pudiera conllevar, a lo cual la doctrina ha considerado factible denominar equivalencia contractual.

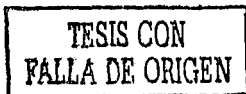
- c) El tercer y último supuesto se torna viable si se toma en consideración, que en este apartado la voluntad tácita de la autoridad, se identifica con las normas de lógica jurídica o de criterios comunes, de los usos, las costumbres. En este supuesto no pueden aplicarse reglas fijas al comportamiento de la autoridad, situación que resulta riesgosa al tratar de interpretar y aplicar criterios personales a dichas actuaciones, so pena de transgredir el estado de derecho imperante en el derecho positivo mexicano, ya que de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad sólo podrá causar molestias al particular mediante un acto escrito que funde y motive la causa legal de la misma, desde luego entre otros requisitos que ha establecido la legislación y nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- C) El silencio administrativo. "Se produce cuando el ordenamiento jurídico, ante la falta, dentro del término que establece, de un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar, presume la existencia de una acto. Este acto que se presume, es un verdadero acto administrativo que tiene la trascendencia jurídica de los actos expresos por medio de los cuales normalmente se pronuncia la administración."<sup>34</sup>

La naturaleza jurídica de los efectos del silencio administrativo radica en el hecho que para la autoridad constituye una obligación emitir su voluntad ya de manera afirmativa o de manera negativa, pero siempre respecto de la situación específica planteada por el particular, esta obligación surge de la necesidad de alcanzar el bien común general, lo cual es la principal justificación del Estado, por lo tanto, de

---

<sup>34</sup> Idem 266.





no constituir una obligación para la autoridad emitir su voluntad, los particulares encontrarían un laguna jurídica que no sería susceptible de ser subsanable de modo alguno, trayendo consecuencias irreparables a los mismos, ya que se encontrarían ante la Incertidumbre de interpretar el silencio de la autoridad sobre la situación planteada de una manera incorrecta, es con motivo de los anteriores razonamientos que nuestros legisladores han sancionado la abstención en el cumplimiento de la obligación por parte de la autoridad, pues de lo contrario los particulares no contarían con ningún medio de defensa o acción en contra de la arbitrariedad de la autoridad al no emitir su voluntad expresa, la cual podría ser afirmativa o negativa.

En el que aún cuando la administración no exprese su voluntad en ninguna forma, se presume la existencia de la misma; a esta figura se le conoce como silencio administrativo.

Este silencio opera cuando la autoridad administrativa se abstiene de emitir un acto previsto por la ley, con lo cual permite suponer que la autoridad se ha manifestado en sentido afirmativo o negativo de conformidad con la legislación aplicable.

Cabe precisar que la legislación y la doctrina no han podido unificar criterio, con lo cual existen diversas connotaciones sobre este tema, algunas ambiguas y otras hasta contradictorias, pero es necesario señalar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, interpretado esta abstención por parte de la autoridad como una negativa definitiva a lo planteado por el particular, mientras que para la Ley de Procedimiento para el Distrito Federal en su artículo 89 señala que tratándose de autorizaciones, licencias o permisos se entenderán que transcurridos cuarenta días a partir de iniciado el procedimiento administrativo, esto es, a partir de que la autoridad administrativa tuvo conocimiento de la

Intención del particular, aquellas peticiones se tendrán como resueltas en sentido afirmativo a favor del particular, excepto en materias de salubridad general, concesiones, actividades riesgosas definidas así por los ordenamientos jurídicos, cuando se trate del derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Constitución General o por último en aquellos casos que los diversos ordenamientos jurídicos así lo establezcan expresamente.

Por último podemos afirmar que la forma del acto administrativo constituye aquella materialización de la voluntad de la autoridad que contiene los requisitos mínimos que exige la ley, para que quede integrada la misma, por la forma se permite además apreciar objetivamente las circunstancias y modalidades que contiene el acto y un aspecto fundamental que constituye la repercusión jurídica que modificara los derechos y obligaciones de los particulares a quienes vaya dirigido el acto administrativo.

**CAPITULO 4**  
**EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**A. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

El acto administrativo como hemos señalado y demostrado contiene elementos distintos a los que compone el acto jurídico, por lo que como consecuencia lógica el acto administrativo debe contener causas de nulidad distintas a las contenidas por el acto jurídico. Profundizando lo anterior, tenemos que en la teoría clásica del Derecho Privado la nulidad absoluta o por algunos llamada inexistencia del acto jurídico se encuentra identificada con la falta de objeto y consentimiento, mientras que para la legislación administrativa la nulidad absoluta se identifica con la ausencia o indebido cumplimiento de los elementos que de conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus funciones que van de la primera a la décimo primera en las que se prevén para la conformación de los actos administrativos y que en seguida se señalan para su estudio posterior:

- a) Consentimiento IV, VIII, IX
- b) Objeto II
- c) Interés Público III
- d) Forma IV, X
- e) Formalidad VII, XI
- f) Fundamentación V, VI

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

g) Competencia I

1. Nulidad por falta de Forma.

Como señalamos en el apartado dedicado al estudio de la forma, la autoridad necesita de ciertas estructuras para materializar la manifestación exterior de la voluntad haciendo objetivo de esta manera el contenido del acto administrativo. Al respecto dentro de las causales de nulidad absoluta que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encuentran las siguientes:

- a) Que se haga constar por escrito;
- b) Que contenga firma autógrafa de la autoridad, salvo en los casos que la ley autorice otra forma de expedición; y
- c) Que el acto administrativo haga mención del órgano del cual emana.

Respecto del primer supuesto es necesario resaltar que este requisito deviene del artículo 16 de nuestra Carta Magna ya que es de explorado derecho que dicho artículo obliga a toda autoridad a materializar su voluntad mediante la forma escrita con el objeto de que se permita apreciar de una manera precisa los elementos, circunstancias, modalidades y alcances de los actos administrativos, de lo contrario si la autoridad no satisficiera el requisito de mandamiento escrito de los particulares no podría siquiera concebirse la existencia del mismo, independientemente, que la autoridad emisora se encontraría ante un flagrante transgresión a los derechos fundamentales de los particulares consignados en la Constitución Política como Garantía Individuales, es por ello que no es extraño que el legislador haya considerado a la ausencia de la forma escrita en los actos administrativos como causa para que esta sea considerada viciado por la nulidad absoluta.

Ahora bien, por lo que atañe al segundo supuesto, nos es grato reconocer que acertadamente el legislador ha incorporado la firma dentro de los requisitos dentro del elemento formal de los actos administrativos, ya que la firma permite al particular conocer de manera objetiva que autoridad y servidor público ha emitido el acto y si ha sido en uso de las facultades expresamente consignadas por la legislación positiva mexicana para dicho servidor público.

Por otro lado, este requisito de forma crea una carga moral y una responsabilidad jurídica para la autoridad emisora a través del servidor público, impidiendo el anonimato de los actos administrativos, con lo cual consideramos un gran avance hacia el verdadero Estado de Derecho, que muchas veces se ve vulnerado por parte de servidores públicos que consideran que su competencia es superior a la que realmente el legislador les asignó, muchas veces dolosamente, pero en otras ocasiones por ignorancia, lo cual no es justificable pues todo servidor público debe conocer perfectamente los alcances de su competencia y hacerla respetar como voluntad del legislador quien es el encargado de la representación de la sociedad y del gobierno.

Por último, estudiaremos el tercer supuesto planteado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el caso de la nulidad absoluta por falta de forma consistente en que el acto administrativo haga mención cual emana, situación que consideramos lógica y natural a todos los actos de autoridad, pues no concebimos la idea que una autoridad emita actos sin hacer mención dentro de él de un atribución personal que haga no sólo eficaz el acto, sino que permita a la autoridad una legitimidad activa para el caso de ejecución forzosa, por lo que el autor considera a éste último apartado como un presupuesto obvio de su existencia en el mundo jurídico.

## 2. Nulidad por falta de Objeto

Como señalamos en el capítulo respectivo el objeto de todo acto administrativo se identifica con el contenido del acto, en la declaración administrativa que indica la sustancia de dicho acto, en cuanto a sus alcances y efectos. Por lo que la nulidad por falta de objeto es difícil que pueda presentarse dentro del mundo fáctico, pues que exista un acto administrativo sin objeto no sólo parece irrisorio, sino falto de lógica y de razón, sin embargo para estudiar de una manera integral y completa el tema planteado, trataremos de abordarlo de la manera más escéptica, pero siempre guardando el punto medio entre la doctrina y la realidad jurídica.

Pues bien, si consideramos al Objeto como aquella parte del acto administrativo que permite conocer al particular los alcances y efectos de la voluntad de la autoridad, por lo que el equivalente a que el acto administrativo no tuviera objeto, sería considerar que el mismo careciera de posibilidad física, jurídica y de licitud, lo cual es visiblemente difícil que se llegue a realizar en el campo de la realidad, tomando en consideración que las autoridades administrativas por ingenuas e irreverentes que llegasen a ser tendrían que delimitar su voluntad mediante actos lógicos y coherentes con la realidad so pena de ser considerados con una consciencia fuera de toda realidad.

Por lo que para efectos de dar una conclusión, diremos que aunque es difícil encontrar en la realidad un acto administrativo sin objeto, el legislador incluye dicha formalidad en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para efectos de dar una certidumbre sobre los elementos que debían satisfacerse para la emisión de actos administrativos y que constituye tal vez, a juicio del autor una garantía de que un acto administrativo será al menos lógico, desde su surgimiento a la vida jurídica.

### 3. Nulidad por falta de Interés Público.

El fin o la finalidad del acto administrativo, como vimos en el capítulo segundo de la presente tesis, se identifica con la pretensión o resultado final que la

Administración Pública intenta alcanzar, el cual debe estar encaminada a satisfacer las necesidades de la sociedad con Políticas Públicas y en apego a la estricta competencia que el legislador le ha otorgado a la autoridad emisora.

Siguiendo los anteriores lineamiento tenemos que, la nulidad del acto administrativo por falta de interés público cumple con todos los elementos que la norma le ha previsto, si se ha dictado con una pretensión distinta a la prevista por el legislador es un acto viciado a la luz de la legislación administrativa y aquel vicio se denomina: Desviación de Poder.

El desvío de poder es definido por el doctrinario Aliber como aquel "hecho del agente que realizando un acto de competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación usa su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales el poder le ha sido conferido. La desviación del poder es un abuso de mandato, es un abuso de Derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo éste acto discrecional realizado, que el funcionario calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha abusado de sus poderes para un fin distinto al interés general o el bien del servicio. La teoría de la desviación del poder es la defensa de la moralidad administrativa."<sup>81</sup>

De las consideraciones del Maestro Aliber tenemos que la desviación del poder envuelve una noción teleológica, esto es, el fin perseguido por la autoridad administrativa cuenta con los siguientes elementos:

- a) Autoridad administrativa;
- b) Competencia dentro de legislación positiva;
- c) Que se haga uso del poder, y

---

<sup>81</sup> Citado Por Olivera del Toro, Jorge. Op. Cit. Página 155.

d) Para un fin distinto del conferido por la ley.

La figura jurídica de la desviación del poder tiene una trascendencia especial ya que es conocido de sobra que a lo largo de la historia de nuestro país y a nivel mundial, diversos gobernantes y funcionarios han utilizado las facultades otorgadas por el legislador para realizar satisfacer intereses personales, o bien de un tercero. Es por ello que en la valoración que hiciera la autoridad jurisdiccional para realizar la declaración de nulidad del acto administrativo tendrá que valorar los móviles que presidieron a la actuación de la Administración Pública, y la investigación jurisdiccional será, entonces completamente distinta a la del control de los elementos objetivos del acto que son la competencia, la forma y el objeto.

Es por ello que entendemos porque el legislador sanciona de nulidad absoluta el acto administrativo con un vicio de desviación de poder por cuanto la autoridad administrativa no ha cumplido con el requisito de fin de interés que señala el legislador.

#### 4. Nulidad por falta de Consentimiento.

Al igual que la falta de objeto, la ausencia de voluntad, es casi imposible de encontrarse dentro de los actos emitidos por la Administración Pública, de hecho no podríamos hablar siquiera de una emisión de la manifestación externa de la voluntad. Como se manifestó en el capítulo anterior relativo a los elementos del acto administrativo, debemos entender a la manifestación externa de la voluntad como un presupuesto inherente a su propia existencia, que debe considerarse como un elemento más del acto administrativo, ya que la exteriorización de la voluntad debe encuadrarse en algún contexto de conceptualización para su estudio, ya que no sería científico y práctico, mantener la figura jurídica de la manifestación externa de la voluntad apartada y aislada del marco teórico de los



elementos del acto administrativo, tomando en cuenta la semejanza que presenta con los demás elementos del mismo.

Siguiendo las ideas pronunciadas en líneas anteriores, debemos considerar a la nulidad por falta de exteorización de la voluntad, desde diversos puntos de vista:

1. Libre de error.
2. Libre de dolo o fraude.
3. Libre de violencia.

a) Error.

Entendemos primeramente al error como aquella falsa percepción que tiene de la realidad una persona. ello hace que en Derecho Administrativo la autoridad emisora se encuentre ante una discordancia de la realidad que ella concibe y la que realmente se manifiesta en el mundo fáctico. Motivo de lo anterior resulta la emisión relativo a la idea concebida y no a la manifestada en la realidad, por lo cual dicho acto administrativo debe ser considerado nulo a todas luces.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo prevé dentro de su artículo 3<sup>o</sup> y propiamente en las fracciones VIII y XII los siguientes supuestos de error:

a) Sobre el objeto. Que consistiría básicamente en la emisión de un acto administrativo que fuera en contra de la verdadera intención administrativo, esto es, un acto administrativo, cuyos efectos no fueran precisamente los planeados por la autoridad al momento de emitirlo.

b) Sobre la causa o motivo. Respecto de este supuesto, creemos que el legislador al incorporar la palabra causa, se refería básicamente a las circunstancias externas que lo guiaron a la emisión de dicho acto, pues en

la Teoría General del Acto Administrativo Mexicana, no se acepta la Teoría de la Causa a diferencia del Derecho Administrativo Español o Argentino que sí prevé esta figura jurídica. Lo anterior lo sustentamos en que la Teoría de la Causa se toman consideración para declarar la nulidad del acto administrativo aquellas consideraciones psicológicas que toma en consideración la autoridad, mientras que en la Teoría del Motivo sólo son apreciadas las circunstancias externas de hecho que toma en cuenta la autoridad para emitir su voluntad mediante el acto administrativo, las cuales en realidad sí pueden estar fuera del contexto real que impera dentro del núcleo social se encuentra circunscrito la autoridad administrativa.

c) Sobre el fin. Sobre este apartado, el autor considera que el legislador poco docto en la materia administrativa, aunque con las mejores intenciones plasmo la figura jurídica del error sobre el fin del mismo, lo cual lleva de manera inductiva a considerar si podrá existir error sobre el fin del acto administrativo, siendo que este, únicamente debe ser la búsqueda de la satisfacción de la necesidad colectiva.

d) Sobre los documentos. De igual manera, consideramos que el legislador al incorporar este apartado creemos que no presto la debida atención a la Teoría del Motivo, pues de igual manera, los documentos, expedientes y demás instrumentos que sirvan para la emisión de un acto administrativo debe ser incorporado dentro de aquella, pues dicha teoría, como lo hemos dicho anteriormente se encarga de tomar en consideración aquellas circunstancias externas de que se valió la autoridad administrativa para exteriorizar su voluntad, y los instrumentos que tomó en consideración la autoridad deben ser equiparados a las circunstancias externas que incitaron a la emisión del mismo, ya que no pueden ser separados de la realidad material que impera dentro de la sociedad.

e) Sobre la persona. El error basado en la persona entraña indiscutiblemente la nulidad del acto administrativo, ya que al modificar la esfera jurídica de determinada y exclusiva persona con el fin de satisfacer una necesidad pública, ha sido la verdadera intención para su emisión, es por ello que la autoridad no puede tener por falsa realidad respecto de la persona, esto porque indiscutiblemente en el error del sujeto pasivo, nos encontraríamos ante una autoridad que no podría ejecutar el acto administrativo, pues no habría quién lo cumpliera.

Es necesario resaltar el hecho que el legislador en la última parte de el artículo 3º fracción, XII de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, dispone que no debe mediar error respecto de la referencia acerca "del nombre completo de las personas", con lo que evidentemente, la doctrina jurídica administrativa requiere mucho más requisitos que la propia ley, pues mientras la primera dispone como requisito esencial que no medie error alguno sobre el sujeto activo a quien va dirigido el acto, pues no habría quien fuera susceptible de cumplirlo, la segunda se basa básicamente sobre la formalidad del nombre, esto es que se cobra el requisito de conocer el nombre y los apelativos correctos del sujeto pasivo, respecto del acto administrativo. Al respecto hemos de señalar que la legislación fiscal, específicamente el Código Fiscal de la Federación<sup>82</sup>, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimientos era la legislación consultada para fijar los requisitos necesarios para la identificación del sujeto pasivo respecto de un acto administrativo, pues efectivamente en la fracción IV del artículo 38 disponía que como requisito del acto administrativo debía señalar:

\*Artículo 38 .- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido, cuando se ignore el

<sup>82</sup> Código Fiscal de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1981.

nombre de las personas, a las que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación."

Con el resultado de la interpretación de la ley fiscal, respecto de las anteriores líneas tenemos que el Código Fiscal de la Federación exigía menos requisitos para determinar al sujeto pasivo, pero al mismo tiempo ponía de manifiesto que si la autoridad administrativa desconocía el nombre completo de dicho sujeto pasivo, se podía sujetar a las reglas básicas de investigación y emitir el acto administrativo modificando la esfera jurídica de un sujeto pasivo que a pesar de desconocer su nombre se cuenten con los elementos básicos necesarios para su identificación, por lo que ahora con los requisitos que prevé la Ley Federal de Procedimientos Administrativo, el legislador impuso a nuestro criterio un obstáculo procesal que no permita en ocasiones la aplicación de un acto administrativo respecto de una persona por desconocer exactamente su nombre, ocasionaría su nulidad absoluta al ser emitido respecto de una persona cuyos nombre y apelativos sean distintos, independientemente de que jurídicamente se cuenta con los elementos para su identificación jurídica y material del sujeto pasivo.

b) Dolo.

El Dolo, según el artículo 1815 del Código Civil Federal<sup>83</sup>, se define como: "Cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en el a alguno de los contratantes". De lo anterior debemos considerar el hecho de que la figura del Dolo a través de la historia ha representado un derecho del deudor para evitar el cumplimiento a un acreedor de una obligación que considera contraria a la equidad y la justicia, ello porque el acreedor por medio de sugerencias erróneas respecto del objeto de la obligación consigue el consentimiento del deudor, o bien porque el mismo deudor presa del error decide contratar y el acreedor sabiendo de antemano las irregularidades del objeto de la

<sup>83</sup> Código Civil Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación 01 de octubre de 1932.

obligación decide mantenerlo en el error para alcanzar un lucro contrario a la equidad y justicia que debe prevalecer en las obligaciones recíprocas.

En materia de Derecho Administrativo, el Dolo es imposible de acreditar pues por regla específica el acto administrativo es unilateral y por tanto, no existe aquel agente astuto que pretenda mantener en el error o inducir al mismo a la autoridad, por lo que sin descalificar la postura del legislador debemos considerarlo cándidamente ingenuo al incorporar dicha figura jurídica dentro del marco jurídico que regula al acto administrativo.

A mayor abundamiento, hemos de precisar que al incorporar la figura del Dolo, el legislador penso, tal vez, en aquellos actos jurídicos que realiza la Administración pública con los particulares denominados: contratos administrativos. Pero cabe resaltar que aquéllos si requieren el consentimiento de ambas partes, por lo que posiblemente alguna de ellas si puede inducir o mantener en el error, a la otra, pero en el caso del acto administrativo se requiere forzosamente la Declaración Unilateral de la voluntad de Administración Pública sistema, en consideración al particular que ha de sujetarse al cumplimiento voluntario u obligatorio, o bien podrá impugnarlo por considerarlo no apegado a los requisitos previstos en la ley;

Es por ello que a manera de conclusión y en días del particular pensamiento del autor, debemos considerar al Dolo, contrario a los principios del acto administrativo y como gran lamentable desacierto y exposición de la ignorancia del legislador en materia administrativa, y por otra parte, como una inadecuación de la legislación positiva a la realidad material.

c) Violencia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para efectos de unificar criterios sobre este apartado habremos de considerar a la violencia como el "miedo originado por la amenaza de sufrir un daño personal, o que lo sufran personas o cosas que se tienen en alta estima y que lleva a dar la voluntad de realizar un acto jurídico."<sup>84</sup> Hay poco que decir acerca del presente tema, del cual sólo diremos, que para acreditar la misma habrá que aportar elementos de convicción verdaderamente implacable, que lleven a la autoridad jurisdiccional a declararla fundada y volver las cosas que guardaban, sobrando decir que ésta acción por su naturaleza jurídica sólo compete a la autoridad emisora, por la unilateralidad del acto administrativa, independiente de la violencia física o moral que sufra el funcionario que haga las veces de autoridad emisora.

#### 5. Nulidad por Incompetencia.

En el capítulo relativo a la Competencia como elemento del acto administrativo, estudiamos que para la satisfacción de la necesidad social el legislador había distribuido la Titularidad de funciones distintas entes públicos de conformidad con la necesidad a cubrir y de esta manera a través de los principios de división de trabajo y del estado de derecho cada ente público contenía ciertos derechos de acción y ciertas obligaciones a realizar para con los particulares, siendo estos improrrogables e irrenunciables.

También citamos la Jurisprudencia pronunciada por nuestro Tercer Tribunal del Primer Circuito que definía a la Incompetencia como aquella figura jurídica de la cuál se derive la inexistencia de normas legales que faculden a la autoridad, para la realización de determinadas atribuciones. Con lo cuál unificamos nuestro criterio conforme a aquella figura.

---

<sup>84</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las obligaciones. Tomo I." Decimosegunda Edición, primera reimpresión. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 364.

Por último estudiamos que la competencia de cualquier autoridad se debía dividir en razón de materia, grado y territorio, analizando de manera precisa en que consistía cada una de ellas y cuál era su función dentro de campo del Derecho Administrativa. Pues bien, como cualquier Tesis, tenemos que la competencia que la competencia también cuenta con su correlativo inverso natural, siendo esto la incompetencia, que será el tema a tratar.

Del estudio minucioso de los anteriores supuestos, fue que el legislador tomo la decisión de sancionar los actos emitidos por autoridades administrativas que se emitieran con una notoria ausencia de las facultades encomendadas por el legislador para el debido ejercicio de sus funciones con la figura jurídica de la nulidad absoluta.

En lo particular consideramos que acertadamente el legislador tuvo a bien incluir dentro de la Nulidad Absoluta a los actos administrativos viciados con la incompetencia, ello porque de una lógica interpretación de nuestro sistema legal mexicano, tales actos administrativos viciados son sancionados por nuestra Constitución General con el carácter de nulos baste recordar que uno de los requisitos que prevé dicha legislación es que la autoridad contenga las facultades que el legislador le ha otorgado.<sup>85</sup>

#### a) Incompetencia por razón de Materia.

Como se observa en el capítulo respectivo cada autoridad administrativa o no, tiene forzosamente que realizar las funciones que específicamente le atañe, es decir, debe actuar dentro de la esfera de competencia o facultades que expresamente le corresponde. Aunque en ocasiones el órgano administrativo

<sup>85</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

excede de su competencia invadiendo la de los órganos legislativo o judicial, o, por último que modifique la esfera jurídica de los particular con atribución que no existen dentro de ningún marco legal aplicable al órgano administrativo.

**b) Incompetencia en razón de Grado.**

Cuando estudiamos el apartado relativo al Acto jerárquico observamos que la comunicación interna en la Administración Pública constituye una premisa básica para el mejor cumplimiento de la autoridad a la encomienda que la sociedad le ha señalado, permitiéndole un verdadero desarrollo y optimización en el manejo de situaciones internas que solventar. Ahora bien, en el caso específico de la nulidad por incompetencia en razón de grado, estimamos oportuno retomar dichos conceptos, ya que en nuestro particular punto de vista estimamos que aquella deriva por una parte, de la falta de comunicación interna dentro de la escala jerárquica y por la otra por excederse en el uso de sus funciones, tal vez con la falsa concepción de estar facultado para ello.

Por lo que respecta al primer supuesto, esto es, a la falta de comunicación entre organismos de la escala jerárquica administrativa; consideramos que debido a la excesiva carga de trabajo que priva dentro de las actividades cotidianas, la autoridad inferior sin consentimiento de la autoridad superior o bien sin la delegación de competencia, estima conveniente emitir un acto que a la luz del derecho es visiblemente nulo, por lo que compete a la autoridad jurisdiccional declararlo nulo, o bien la misma sede proceder a la Revocación Administrativa por parte de la autoridad emisora.

Ahora bien, por lo que respecta a la falsa percepción en cuanto al conocimiento de facultades y competencia debemos concluir que en ocasiones la persona física que da vida a la figura jurídica de la autoridad administrativa, por lo que en esa ígnomia decide emitir actos conculcatorios de prerrogativas de los ciudadanos,



muchas veces sin conocimiento de la ausencia total de competencia y en otras ocasiones el inferior jerárquico emite los actos sin haber recibido previamente la delegación de competencia, como lo apreciamos en el apartado relativo a la competencia lo que acarrea lamentablemente la nulidad de dicho acto.

c) Incompetencia en razón de Territorio.

El territorio como elemento constituyente de cualquier Estado necesita no sólo del resguardo humano, sino de una delimitación que permita distinguir el límite entre un Estado y otro, método por el cual se alcanza en ocasiones una soberanía territorial, por la cual cada Estado acepta y respecta el territorio propio y el ajeno. Dejando de lado las normas internacionales y profundizando en las normas internas de cada Estado, tenemos que cada precepto jurídico, tiene un ámbito interno de validez por medio del cual va a cobrar vigencia y coercitividad. esto es, la norma jurídica interna sólo puede cobrar validez de aceptación social dentro del territorio que cada Estado disponga para sí, sin que pueda exceder éste límite, pues estaría sancionada por Nulidad por el Derecho Internacional, siempre y cuando no haya sido consensual.

Es aquí donde el Derecho Administrativo cobra vigencia, pues el conjunto de normas que regulan las actividades del Estado entre sus órganos y entre el Estado y el particular, sólo puede subsistir dentro de determinado Estado, sin que pueda extenderse a otros individuos que habiten dentro de otro Estado, y a los cuales se les apliquen normas internas que regulen aquél Estado.

Por ello, el legislador al aprobar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispuso la nulidad absoluta del acto administrativo que fuese emitido para aplicarse fuera del territorio nacional, situación que únicamente consideramos puede ser invocada por aquellos sujetos que habitan en territorio extranjero y a las

cuales, como dijimos le son aplicadas normas jurídicas distintas por lo que se refiere al campo del Derecho Administrativo.

## **B. ANULABILIDAD.**

La figura jurídica de la Anulabilidad que prevé la ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 7º, se refiere a aquella sanción que impone la legislación a aquellos actos administrativos que en un principio nacieran válidos y eficaces, pero que debido a defectos menores en su elaboración deben ser considerados como Nulos relativamente o Anulables, por medio de una resolución definitiva de una autoridad jurisdiccional administrativa. Dichos defectos menores no restan al acto administrativo la presunción de legitimidad y la ejecutividad, siendo subsanable por la misma autoridad emisora, mediante el cumplimiento voluntario de los requisitos señalados en la legislación en estudio.

Por lo que resulta de dichos actos pueden ser ejecutados o exigir el cumplimiento del contenido de los mismos por parte de los particulares. no obstante haber sido emitida la manifestación de la voluntad de la autoridad con defectos, que podrían en evidencia el bajo nivel de calidad en sus actividades cotidianas, mediante la cual es factible la afectación de derechos de los particulares que serían en último caso los perjudicados de dichas anomalías y deficiencias de las autoridades administrativas.

El problema no radica en el marco teórico, sino en la situación práctica en la apelación de la figura jurídica de la Anulabilidad. En efecto, la Anulabilidad en su aspecto práctico plantea la disyuntiva de al ser erróneamente planteada por el legislador como lo podremos ver en los apartados posteriores, causa el conflicto de si al ser impugnada ante la autoridad jurisdiccional administrativa, esta debe sancionar al acto administrativo viciado con la nulidad absoluta o bien con la

Anulabilidad del acto. En otro supuesto, el autor plantea la eficacia de la Anulabilidad de este modo: un particular al sentir afectados sus prerrogativas básicas por un acto administrativo decide impugnar ante la Autoridad Jurisdiccional administrativa el acto que estima no apegado a derecho, corriendo con suerte.

De que la autoridad jurisdiccional administrativa declara que efectivamente el acto administrativo adolece de defectos menores y declara la Anulabilidad del acto en cuestión. Es aquí donde entran varios supuestos a saber: la Autoridad Administrativa emisora puede ejecutar o solicitar el cumplimiento del acto administrativo por parte del particular, porque de ser así ¿Qué sentido tendría impugnar el acto administrativo ante la autoridad jurisdiccional? ¿tendría objeto enfrascarnos en una batalla judicial en los tribunales para al final de dicho procedimiento no obtener absolutamente nada? ¿Conviene a los intereses de los ciudadanos contar con legislaciones trunca que no protejan los intereses de los particulares frente a autoridades que se les otorgan facilidades para evadir el estricto cumplimiento de los lineamientos constitucionales y los principios básicos del Derecho Administrativo? ¿El legislador realmente es inexperto en este tipo de materias o simplemente es un mecanismo para el mejor funcionamiento de la política nacional, que es el fin y al cabo un circuito cerrado en donde un político en un momento se encuentra en un estado de representación popular y al otro se encuentra en un cargo de la Administración Pública, en el que es mejor dejar pequeños resquicios mediante los cuales pueden evadir responsabilidades por medio del fraude a la Doctrina Constitucional y el Derecho Administrativo?

Dejamos abiertas las preguntas para que en un futuro posterior se puedan resolver, por parte de los que dieron lugar a las mismas y al contenido de los problemas que en ellas se plantean y pasemos al estudio crítico de cada uno de los supuestos de la Anulabilidad de los Actos Administrativos, que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## 1. Anulabilidad Por Error.

Este tipo de anulabilidad por error, consiste básicamente en la falsa concepción que tenga la autoridad administrativa emisora respecto de ciertas condiciones y datos específicos del sujeto pasivo, así como de aquellos instrumentos mediante los cuales el sujeto pasivo adquiera cierta legitimación respecto del acto administrativo. El primero de los supuestos está fundado en aquellas circunstancias que permiten la identificación precisa del sujeto mediante, la incorporación del acto administrativo del nombre correcto de la persona.

En efecto, dentro de la fracción XI del artículo 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo, impone como requisito que se especifique en el acto el nombre correcto de la persona, so pena de ser considerado como viciado por Anulabilidad. Y en nuestra apreciación, consideramos que el legislador soslaya de manera muy aventurada este requisito al imponerle sanción de Anulabilidad, pues el nombre de la persona resulta un requisito indispensable para modificar la esfera jurídica del particular, pues la misma Constitución impone categóricamente señalar las causas o motivos de que se valió la autoridad administrativa para la emisión del acto administrativo. Por otra parte señala el doctrinario Ignacio Galindo que se entiende por nombre al "vocablo que sirva para designar a las personas o a sus cosas, distinguiéndolas de las demás de su propia especie"<sup>86</sup>.

Como consecuencia de lo anterior tenemos que el nombre tiene dos funciones básicas:

1) Signo de identidad de la persona. Por el cual se puede atribuir al sujeto de una o varias relaciones jurídicas, facultades o deberes. Es por medio de esta función que permite individualizar al individuo en el campo del derecho, con todas las

<sup>86</sup> Galindo Garfias, Ignacio. "Derecho Civil." Primer curso. Parte. General. Personas. Familia, Editorial Porrúa, Vigésima Edición 2000, pág. 361.

consecuencias que allí se derivan, obligándolo a responsabilizarse de todas sus acciones.

2) Índice del Estado de Familia. Mediante el cual se permite distinguir el árbol genealógico de la persona y su evolución dentro de la sociedad.

La primera de las funciones es la que interesa para los efectos del presente estudio, pues por éste se individualiza al sujeto en el campo del derecho por lo que respecta el cumplimiento de las normas y la observancia obligatoria de las disposiciones del gobierno en aras del bien común. Motivo de lo anterior que consideramos que el legislador erróneamente negó el nombre de la persona su verdadera dimensión y sólo sanciona con su ausencia con la Anulabilidad del acto administrativo, debiendo ser penado con la Nulidad Absoluta del acto, pues que la autoridad emisora desconozca el nombre correcto de la persona debe considerarse como un vicio en la manifestación externa de la voluntad de la autoridad administrativa, ya que debe considerarse que existe error respecto de la persona a la que ha de modificar en su esfera jurídica, por lo que sugerimos una modificación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en éste aspecto de manera urgente, pues no es posible que subsista en el Estado Mexicano. semejante transgresión a la Doctrina y Práctica del Estado de Derecho.

Como segundo requisito a tratar es la referencia de identidad del expediente o documentos que tomo en consideración la autoridad administrativa para la emisión del acto administrativo, que dentro de la misma fracción XI del artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se prevé. En obvio de repeticiones innecesarias, consideramos que al igual que los supuestos anteriores, la motivación del acto debe atender este tipo de circunstancias so pena de ser declarado como Nulo Absolutamente, y no Anulable como lo considera la presente fracción, pues estaríamos ante la incertidumbre de saber que tipo de figura jurídica debe aplicarse al caso específico, pues al excluir una a la otra y siendo contrarias entre sí, debemos entender que nuevamente resulta una consecuencia de la falta

de redacción pericia del legislador en la emisión y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## 2. Anulabilidad por Forma.

En este apartado haremos referencia al requisito previsto en la fracción XIII del artículo 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo y que refiere a la mención dentro del acto administrativo, de dos cuestiones a saber: el primero consistente en que el acto debe señalar el lugar donde fue expedido y el segundo la fecha en que nació a la vida jurídica. La justificación de ambos requisitos radica en que el particular debe conocer todos aquellos elementos que le permitan conocer todas aquellas consideraciones que tomó en cuenta para la emisión de la misma.

Por lo que respecta a la fracción XV, diremos que efectivamente encontramos un requisito que realmente ha cambiado la forma de concebir al acto administrativo, nos referimos a la necesidad de incorporar en el mismo acto el señalamiento de cual es el recurso por el que puede ser impugnado, para el caso de considerar que no se encuentra apegado a derecho o a las condiciones externas. Resaltamos este hecho porque a lo largo de la historia, las leyes administrativas no sólo contaban con confusiones para su interpretación, sino también para su impugnación, pues es por todos sabido que el Derecho Administrativo es uno de los aspectos más complejos y técnico de un país. que si a ese aspecto se sumaba la falta de precisión en las formas de impugnación, teníamos como consecuencias leyes administrativas que dificultaban el desempeño de las actividades cotidianas de los particulares al desconocer el medio de defensa adecuado para su caso particular.

Como último aspecto de la Anulabilidad por falta de forma encontramos que el acto administrativo debe haber sido expedido todos aquellos planteamientos que

el particular haya expuesto o bien aquellos que pronuncie la ley. Este principio consagrado en la fracción XVI de la Ley de Procedimiento Administrativo, resulta interesante ya que indiscutiblemente resulta duplica de las fracciones V y VI que de por sí ya son reiterativas entre sí. En efecto, si por motivación del acto administrativo a dictar el acto, así como también la expresión de los antecedentes de hecho que proceden y justifican su emisión, debemos considerar que la fracción XVI de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resulta reiterativa, innecesaria y obsoleta de las fracciones V y VI, y una muestra más de la falta de pericia y conocimiento del legislador de los mínimos principios del Derecho Administrativo, situación que esperamos cambie en el transcurso de las próximas legislaturas, por el bienestar de los particulares y por el del Estado Mexicano.

Al analizar la Teoría de la Nulidad y la Anulabilidad de los Actos Administrativos, encontramos que varios puntos no concuerdan o no se pagan en la medida correcta o la práctica jurisdiccional administrativa, por lo que independientemente de la crítica pronunciada al inicio del estudio, el autor ha considerado proponer una solución a las disyuntivas planteadas. Para ello hemos decidido tomar en parte la Teoría del Acto Administrativo de la doctrina argentina, en donde la Nulidad y la Anulabilidad son planteados de distinta manera, como lo vemos a continuación:

#### Artículo 14. Nulidad.

El Acto Administrativo es nulo de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos:

- A) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; violencia física o moral ejercida por el agente;
  
- B) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación

o sustitución estuviesen permitidas; la falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados, por violación de la ley aplicable; de las formas esenciales o de las finalidades que inspiró su dictado.

#### Artículo 15. Anulabilidad.

Si hubiere incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegará a impedir la existencia de algunos elementos esenciales, el acto será anulado en sede judicial.

Ahora bien, salvadas las distancias entre la doctrina mexicana y la argentina, respecto de la Teoría del Acto Administrativo, en donde de la simple lectura de los artículos anteriormente transcritos se puede observar que la argentina funda las causas de nulidad en diversos supuestos específicos, las causas de anulabilidad no son determinados, sino que resultan de la exclusión lógica deductiva de las primeras, pero lo importante no radica en este supuesto, sino en aquél por medio del cual obliga a la autoridad jurisdiccional administrativa a declarar la nulidad de aquellos actos administrativos que adolecen de defectos en su emisión una vez impugnado y no importando si son menores o mayores, propuesta que retomamos para la legislación mexicana.

87

#### C. LA REVOCACIÓN.

La revocación, como la nulidad, el cumplimiento, así como otras figuras afines constituye un medio para la extinción de los actos administrativos. la diferencia de esta con las anteriores radica en el hecho de que es efectuada por la administración pública, ya sea por razones de oportunidad, de mérito, de interés público o por razones de legitimidad. La razón por la cual la revocación constituye una de las formas de extinción del acto administrativo, radica en el hecho de que



la autoridad emisora por medio de un acto administrativo de fecha posterior, hace desaparecer del mundo jurídico los efectos que provoca un acto administrativo emitido con anterioridad.

La naturaleza jurídica de esta figura jurídica radica en que los actos administrativos con respecto de su legitimidad deben guardar una doble correspondencia: con la ley que regula tales actos y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La adecuación del acto con la ley constituye el concepto de legalidad; en cambio, la conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad o de mérito, premisas fundamentales que tiene por objeto proteger la figura jurídica de la revocación. Por lo tanto debemos considerar, que cuando un acto administrativo no se encuentra adecuado en congruencia con la ley, la oportunidad, el interés público y el mérito, se encuentra viciado y por lo tanto, un acto administrativo con estas características no puede tener perfecta validez y eficacia, por lo que a la luz de la legitimidad constitucional es obligación de la autoridad revocarlo de pleno derecho, ya que en nuestro país en pleno ejercicio del estado de derecho no puede permitirse la creación y más aún la perseverancia en el tiempo de este tipo de actos que vulnera de manera flagrante las prerrogativas básicas de los individuos consagradas en la constitución política del estado mexicano.

Ahora bien, los actos administrativos son susceptibles de ser revocados, si se considera que las resoluciones administrativas tienen por objeto satisfacer el interés general y no constituir un impedimento para aquel, en un sentido más amplio el tratadista Gabino Fraga opina lo siguiente: "la actividad de la administración no tiene por finalidad la de procurar la certidumbre jurídica- esto es misión de la sentencia civil, sino alcanzar un resultado material útil para el Estado en los límites del Derecho. De la misma manera que el particular en la gestión de sus negocios adapta sus disposiciones a los intereses cambiantes, así la

administración pública debe dar satisfacción a nuevas necesidades. Lo que hoy es favorable al interés general puede ser contrario en poco tiempo después porque las circunstancias han cambiado en el intervalo...si la autoridad estuviese ligada a sus resoluciones, no podría separarse de ellas cuando el interés público exigiera que se dictara otra resolución. Ahora bien, un estado contrario al interés público no debe subsistir ni un día. Por esta razón la autoridad no puede estar ligada a sus propias resoluciones como el tribunal a su sentencia...<sup>88</sup> Haciendo algunas reflexiones sobre estos puntos tenemos que percibir la figura jurídica de la revocación administrativa no sólo como necesaria, sino obligatoria para los funcionarios públicos que electos o designados, tienen como principal deber alcanzar un mejor nivel de vida para los gobernados, lo que los constringe a actuar no sólo en el marco de la legalidad y el interés general, sino a buscar en la medida de sus posibilidades el Bien Común de toda la sociedad conforme del Estado que los ha abrazado como ciudadanos.

Por lo tanto es necesario, hacer notar las diferencias que existen entre la nulidad y la revocación del acto administrativo, ya que aunque la entre ambas instituciones jurídicas existe una pronunciada semejanza que se traduce en retirar el acto administrativo de la vida jurídica, la primera de ellas ataca directamente a los actos que adolecen de vicios de legitimidad y únicamente puede ser declarada por autoridad jurisdiccional, la segunda surge con posterioridad al acto y en cualquier momento, pero únicamente en sede administrativa la autoridad emisora detractarse del acto por razones de oportunidad, mérito, interés público o bien por razones de legitimidad, con efectos constitutivos. Por otra parte es necesario precisar que la primera de las figuras tiene efectos "ex nunc", esto es, que la declaración de nulidad produce efectos retroactivos al momento de emisión, restituyendo la situación para el particular al momento de su dictado, por otra parte la revocación únicamente produce efectos hacia el futuro, esto es, efectos "ex tunc".

---

<sup>88</sup> Idem 308.

La revocación de los actos administrativos se define según el doctrinario Manuel María Díez en los siguientes términos: "el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por motivo superveniente, o de un acto irregular, sea que en ambos supuestos los actos hubieran emanados por el ejercicio de facultades regladas o discrecionales de la administración."<sup>89</sup>

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas nos define a la revocación administrativa como la "manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad."<sup>90</sup>

Los elementos de la Revocación son los siguientes:

- 1.- Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente;
- 2.- Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad;
- 3.- Extintiva del acto administrativo anterior; válido y eficaz, esto se denomina el retiro del acto jurídico;
- 4.- Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general;
- 5.- O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.

<sup>89</sup> María Díez, Manuel. Op.Cit. Página 351

<sup>90</sup> Serra Rojas, Andrés. Op.Cit. Página 371.

Por tanto debemos considerar, que el acto administrativo que no se encuentra adecuado en congruencia con el interés público y el mérito, se encuentra viciado y por lo tanto un Acto Administrativo de esta naturaleza no puede tener una perfecta efectividad y validez, y a la luz de la legitimidad constitucional por lo cual constituye una decisión discrecional de la autoridad revocarlo de pleno derecho.

Como hemos venido haciendo a lo largo de la presente tesis, a continuación presentamos como es apreciada la revocación en legislaciones de otros estados soberanos que cuentan con un la legislación administrativa aplicable a los actos administrativos, en la cual incluso prevén en algunos casos, la indemnización para el particular en caso que la administración pública, haya creado derechos a su favor, los cuales tengan que ser alterados con la revocación administrativa, tal es el caso de la República de Argentina y particularmente en la Ciudad de Buenos aires que en el artículo 18 infine de sus Procedimientos administrativos reza de la siguiente manera:

\*Artículo 18.- Revocación del acto regular.

También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados. Dicha indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una causa directa e inmediata de la revocación, excluyendo el pago del lucro cesante.<sup>91</sup>

De la lectura anterior, resulta interesante la idea de que pudiera aplicarse a la legislación administrativa mexicana, la figura jurídica de la indemnización para el caso de que la autoridad una vez que ha emitido un acto administrativo que contenga derechos a favor del particular decida revocarlos administrativamente. No es óbice a lo anterior el hecho tan conocido de que el Estado Mexicano, no sólo a lo largo de décadas, preso de funcionarios de conducta bastante deplorable

---

<sup>91</sup> Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires. Op Cit.

y cuyos conocimientos son ínfimos en la Administración Pública, y que por contubernios, prebendas y adeudos de favores preexistentes llegan a ocupar cargos importantes dentro de la escala administrativa, por lo que, retomando el tema, la indemnización pecuniaria a los particulares debería correr a cargo de del patrimonio de dichos funcionarios y no de la causahabencia de la Administración Pública, por los errores de sus funcionarios. Incursionar esta figura en la legislación administrativa a juicio del autor de la presente tesis, podría en buena medida optimizar el uso y manejo de las funciones públicas por parte de los funcionarios que no tienen el menor reparo en emitir actos contrariamente a la Constitución General, e incluso a la misma ley secundaria, sin que exista mayor sanción que la nulidad del acto que llegase a decretar un órgano jurisdiccional administrativo.

También encontramos la figura jurídica de la revocación administrativa, en la legislación administrativa en el Estado situado bajo la Monarquía de España en la que en la Ley del Régimen Jurídico de Procedimiento Administrativo, que en el artículo 105 de su primera fracción, no prevé indemnización por derechos creados a favor del particular, sin embargo, limita a la autoridad en cuanto a la facultad de Revocación de los actos administrativos emitidos, al señalar lo siguiente:

\*Artículo 105. Revocación de Actos.

1. Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.<sup>92</sup>

Poco queda por agregar acerca del anterior precepto jurídico, ya que la legislación española prevé la posibilidad de la revocación administrativa, sin hacer mayor

---

<sup>92</sup> Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992 publicada el 26 de noviembre de 1992. (BOE número 285, de 27 de noviembre, corrección de errores de BOE número 311, de 29 de diciembre de 1992 y número 23, de 27 de Enero de 1993)

referencia que aquella no sea contraria a la legislación positiva; llegase a retirar derechos de particulares en cuanto le favorezcan o aquellos que decretan gravámenes en contra de los mismos, por lo que su campo de acción es muy limitado.

En el Distrito Federal la forma de aplicación de la Revocación se encuentra consagrada en los artículos 27 y 29 fracción V de la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal en los que se señala lo siguiente:

**Artículo 27.**

El superior jerárquico podrá de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que señala esta Ley. También podrá revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en Ley.

Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio el acto administrativo; y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de lesividad ante el tribunal, salvo los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos administrativos. o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.

**Artículo 29.**

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

V. La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.<sup>93</sup>

Como se puede apreciar la legislación aplicable a la Revocación de actos administrativos en el Distrito Federal prevé en primer lugar la posibilidad de que el

---

<sup>93</sup> Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Op. Cit.

mismo sea retirado por cuestiones de legalidad, para el caso de que el acto no cuente con los requisitos o elementos de validez. De lo anterior, el autor el autor considera que la Ley de Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal se queda corta al únicamente señalar que pueden ser revocados cuando no cuenten con elementos de validez y se olvida de los elementos de existencia, que necesariamente deben ser respetados para el perfeccionamiento del acto administrativo, sin embargo como ya lo hemos señalado el anterior error podemos imputárselo a los legisladores poco preparados en el Derecho Administrativo, por lo que, diremos que por lo menos se tuvo la precaución de establecer la revocación administrativa del acto por cuestiones de legalidad.

En segundo término, tenemos que la legislación en estudio, también prevé la revocación para el caso de que el acto administrativo sea contrario a la oportunidad o al interés público cuando así lo estipule la ley. También en este apartado el legislador traba la revocación administrativa para la autoridad emisora, al circunscribirla a que solamente pueda revocar el acto cuando en la ley se establezca las causales por las que podría considerarse que el acto emitido va contra del interés público o la oportunidad, o al menos es lo que podría llegar a interpretarse de la gramática de la ley, pues no se encuentra precepto en la legislación estudiada que realice una aclaración posterior, por lo que consideramos es necesaria una modificación únicamente en este apartado, para que la autoridad tenga criterio discrecional que le permita la revocación de actos administrativos, siempre y cuando no lesionen derechos declarados a favor de los particulares. Al respecto, es necesario destacar que la autoridad emisora no cuenta con una potestad amplia en la materia para la autoridad emisora del acto, pues señala de manera directa la necesidad de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en juicio de lesividad en caso de necesidad de Revocación de los actos administrativos, atendiendo a las características de la

garantía de seguridad jurídica, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política como Garantía Individual.<sup>94</sup>

Similar forma de revocación administrativa, prevé el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al precisa en su fracción VI lo siguiente:

\*Artículo 27.

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

VI: Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.<sup>95</sup>

Como puede observarse la Ley de Procedimiento Administrativo en materia Federal, es más austera respecto de los requisitos planteados para la revocación administrativa, pues únicamente prevé la misma para los casos en que así lo exija el interés público de la ley de la materia, por lo que consideramos sería oportuno una modificación únicamente en este apartado, para que la autoridad tenga criterio discrecional que le permita la revocación de actos administrativos que considere que no son de conformidad con la ley o con las condiciones de la vida pública. pues sólo así habremos de construir una autoridad administrativa más confiable debido a la capacidad de reconocer sus propios errores y enmendarlos, siempre y cuando no lesionen los derechos de los particulares y un procedimiento administrativo más ágil y preciso respecto de la emisión de actos de autoridad. y su adecuación con la ley y la vida social.

<sup>94</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 14. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 5 de febrero de 1917.

<sup>95</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Op. Cit.



## D. EL CUMPLIMIENTO

El cumplimiento como forma de extinción del acto administrativo consiste en la aplicación efectiva del acto en el campo de la vida social, es decir, se puede decir que el cumplimiento del acto de autoridad es la exacta aplicación de la voluntad administrativa al particular a quien va dirigido. Lo anterior no prejuzga sobre la legalidad o legitimidad, ni mucho menos sobre la validez del acto administrativo, sino que, circunscribe al entendimiento de que la Administración Pública en uso de facultades de imperio ha manifestado su voluntad al particular en la que le ha impuesto obligaciones u otorgado derechos, y éstos han sido hechos efectivos. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo propone en las fracciones que van de la primera a la cuarta del artículo 11, la extinción del acto administrativo por medio del cumplimiento en sus diversas modalidades, cabe resaltar que la figura del cumplimiento de los actos administrativos, tiene que ver más con el cumplimiento de los actos jurídicos en general, que como figura jurídica autónoma en el Derecho Administrativo.

El artículo 11 de la ley en estudio como mencionamos en apartados anteriores cuenta con algunos errores de precisión jurídica en las fracciones de la primera a la cuarta, pero incumbe a los órganos jurisdiccionales administrativos interpretar la verdadera eficacia y validez de dichas fracciones en el campo del Derecho Administrativo.

a) Cumplimiento del acto administrativo por finalidad. La primera fracción del artículo en estudio, tiene que ver con aquella pretensión que la autoridad al emitir el acto administrativo intente alcanzar, pues el artículo reza de la siguiente manera:

\*Artículo 11. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

## I. Cumplimiento de su finalidad.<sup>96</sup>

En realidad no entendemos a que se refiera el legislador con el término "cumplimiento de su finalidad", y no es que no se entienda por lo complicado, sino por lo absurdo que resulta su interpretación gramatical, pues el acto administrativo tiene como elemento fundamental estar encauzado a satisfacer el interés público per se, sin que se requiera necesariamente que aquel sea alcanzado o no, pues la finalidad es un elemento subjetivo, cuyo supuesto de actualización es incierto, ya que no existe garantía alguna al respecto, esto es, un acto administrativo debe tener por objeto satisfacer el interés colectivo, resultado práctico que el órgano administrativo se propone conseguir a través de su acción voluntaria, pero en ocasiones aquél a pesar de la buena voluntad de la autoridad emisora, aquél no es alcanzado por causas no imputables a ella, sin embargo el acto administrativo se ha extinguido por su realización, independientemente de la utilidad que haya ocasionado en la sociedad en general.

Cabe una tesis, en la que es necesario reflexionar que una de las justificaciones del Estado como ente, consiste en garantizar una protección a los Derechos Humanos de los particulares, tanto de manera individual como de manera colectiva, correspondiendo al gobierno la práctica y movilización de Políticas Públicas que en conjunto con un marco legal positivo estable y eficiente se ajusten a las necesidades que como sociedad debe satisfacer el estado. De lo anterior se desprende que el estado tiene una presunción de que cualquier acto administrativo emitido, tiene por finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, independientemente de su realización o no, por lo que concluiremos el presente apartado señalando que la extinción del acto administrativo por cumplimiento, nada tiene que ver con su finalidad, pues ésta es un elemento de existencia, en tanto que el cumplimiento es una forma de conclusión, sin que sea necesaria su convergencia en la vida práctica.

<sup>96</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Op. Cit.

e) Cumplimiento del acto administrativo por cumplimiento del plazo o término. La extinción del acto emitido por la Administración bajo este rubro, constituye, una modalidad por medio del cual el acontecimiento futuro de realización cierta del cual depende la exigibilidad o la resolución de derechos y obligaciones de índole administrativa. Aunque erróneamente el legislador en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha otorgado diversa connotación a los conceptos plazo y término, éstos son equivalentes y sólo se diferencian en cuanto a la teoría del derecho, pues en la práctica no existe tal.

Atendiendo a lo anterior, tenemos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, confiere a la extinción del acto administrativo por cumplimiento del plazo o término, las fracciones II, III y IV de su artículo 11, en la que dispone lo siguiente:

"Artículo 11. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo éste sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto.

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria."<sup>97</sup>

Siguiendo la técnica de investigación del presente trabajo de tesis, analizaremos cada una de las fracciones haciendo comentarios y apreciaciones de interpretación respecto de las mismas.

Por lo que en este orden de referencia, tocaría el turno a la primera fracción del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aclarando de antemano que el legislador indiscriminadamente separa las tres fracciones como

---

<sup>97</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Op. Cit.

si cada una fuera independiente de la otra, siendo esto completamente erróneo como lo veremos a continuación.

Por principio de cuentas diremos que el cumplimiento del acto administrativo, por expiración del plazo, tiene su origen en las instituciones del Derecho Civil concebidas para el acto jurídico en general. Por lo que atendiendo a las referencias legislativas analógicas directas. Para esto atenderemos primeramente a lo señalado en el Código Civil Federal, que en su artículo 1953 dispone:

\*Artículo 1953.- Es obligación a plazo aquella para cuyo cumplimiento se ha señalado un día cierto.\*\*

Para el maestro Ernesto Gutierrez y González, define al plazo o término en su obra 'Derecho de las obligaciones', como: "Un acontecimiento futuro de realización incierta, del cual se depende la exigibilidad o resolución de derechos y obligaciones."<sup>99</sup> Por lo tanto, siguiendo las concepciones anteriores, tenemos que el plazo, presenta como figura jurídica dos elementos a saber: 1. Un acontecimiento futuro; y 2. Una incertidumbre respecto de cierta situación hipotética planteada. Por el primero de los elementos debe entenderse un hecho futuro necesariamente, en el cual definitivamente no existe controversia en cuanto a su interpretación. En cuanto al segundo elemento debe considerársele como una hipótesis en la que se concibe al acontecimiento futuro como de probable realización, sin que debe ser considerado como futuro inminente, por lo que definitivamente es importante aquellos hechos o acontecimientos paralelos, por el cual no pudiera llevarse a cabo la realización del acto. A manera de conclusión diremos que la extinción del acto administrativo por expiración del plazo o término

<sup>98</sup> Código Civil Federal. Op. Cit.

<sup>99</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho de las obligaciones. Tomo II." Decimosegunda Edición, primera reimpresión. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 905.

procede en aquellos actos que se encuentran sujetos a determinada vigencia temporal, y concluida ésta fenecen por ministerio de ley, pues sólo son temporalmente válidos.

Respecto de la segunda fracción, diremos que la extinción del acto administrativo por condición o término suspensivo no realizado dentro del plazo señalado en el propio acto, está íntimamente ligado a la primera fracción, pues esta forma de extinción constituye la forma mediante el cual el acto depende de un acontecimiento de realización incierta y de la cual depende de la eficacia o exigibilidad del mismo. Para efectos de esclarecer lo anterior, pondremos como ejemplo aquellas ocasiones en la cual la Administración Pública, a través de su departamento de recaudación de impuestos, decide otorgar a los contribuyentes deudores de obligaciones tributarias, ciertas exenciones de multas, recargos y actualizaciones, así como facilidades para el pago de los mismas, siempre cuando espontáneamente decidan declarar el alcance pecuniario de su obligación tributaria o manifestar su voluntad de pago a través de parcialidades. Ahora bien, analizando el ejemplo tenemos que el acto administrativo es de condición suspensiva ya que su exigibilidad o eficacia depende de una condición incierta, que es la manifestación de voluntad del particular para declarar su débito tributario, o bien expresar su voluntad de pago a través de parcialidades.

Esta figura jurídica inserta en la fracción segunda, como hemos observado implica la pérdida de derechos por el sólo transcurso del tiempo, por no ejercitar acciones positivas tendientes a realizar efectivo el conjunto de derechos contenidos en el acto administrativo, traduciéndose lo anterior en lo que se denomina jurídicamente Caducidad del acto administrativo. Haciendo la aclaración que ésta última para perjuicio tanto a la autoridad emisora, como a los particulares, pues la ejecución coactiva de los actos administrativos es facultad exclusiva del Estado, y siendo éste término, limitado y bajo ciertas condiciones y no de manera discrecional. Respecto de los particulares éstos cuentan con mecanismos, instrumentos e instituciones, para que se haga efectivo el conjunto de derechos que el mismo

acto les pudiera conceder. Pero siempre recordando que la fracción segunda del artículo en comento especifica claramente que el acto administrativo se extingue cuando está sujeto a término o condición suspensiva, y ésta no se realiza en el plazo señalado, por causas imputables a quien debió haber ejercitado acciones positivas tendientes a su ejecución, operando entonces la Caducidad.

Por último, tenemos que la tercera fracción del artículo en comento prevé la forma de extinción del acto administrativo por acaecimiento de la condición resolutoria, que sería aquella cuando cumplida, resuelve la obligación administrativa, volviendo las cosas al estado que tenían, como si ésta nunca hubiere existido. A diferencia de la condición suspensiva, la condición resolutoria, comienza a tener eficacia a partir de su nacimiento, pero pierde efectividad una vez actualizada la hipótesis normativa. Ejemplo de lo anterior, podría ser el caso en que ocurriese un desastre natural en que perdieran su morada un determinado número de particulares, convirtiéndose automáticamente en damnificados, y la Administración Pública, toma como medidas de apoyo, el permiso para poseer a los damnificados en predios de propiedad pública, mientras aquella crea un programa de interés social, en el que se prevea el otorgamiento de casas. Aquí la condición resolutoria consistiría en que la Administración Pública va a permitir poseer predios de propiedad pública a determinados particulares, hasta en tanto no les entregue las moradas prometidas, pues una vez actualizada determinada situación jurídica, el acto administrativo va a perder completamente vigencia.

Para efectos de dar una conclusión exacta de lo anterior, diremos que la extinción del acto administrativo por cumplimiento del plazo, acepta dos modalidades, la condición suspensiva y la condición resolutoria, con lo cual se haría innecesario la incorporación de las fracciones III y IV del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De lo anterior, tenemos que la figura jurídica de la extinción del acto administrativo por plazo es perfectamente válida y eficaz, en el derecho positivo mexicano.

## E. LA RENUNCIA.

Como última forma de extinción del acto administrativo, tenemos a la renuncia del interesado. En un sentido gramatical la renuncia implica la dimisión o dejación voluntaria de una cosa que se posee, o del Derecho a ella. Para el Derecho Administrativo la renuncia es aquel acto unilateral de dimisión o dejación voluntaria del particular respecto de un derecho derivado de una norma administrativa.

Así resulta que la renuncia de derechos del particular en materia administrativa, sólo puede presentarse en derechos personales a favor del mismo, a diferencia de la legislación común o civil, que la permite sobre derechos reales. El artículo 11 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo reza de la siguiente manera:

"Artículo 11. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

Como se puede observar de la simple lectura del artículo citado, se desprenden tres elementos a saber respecto del concepto de renuncia de los derechos adquiridos por el particular mediante el acto administrativo. Tales elementos son:

- a) Dimisión o dejación de derechos de manera expresa;
- b) Capacidad del que lo realiza; y
- c) Que el derecho del que se pretende realizar sea renunciable conforme a la ley, o bien que no siga perjuicio respecto del interés público.

Del primer elemento se desprende un aspecto ineludible de formalidad, que debe llevar la renuncia, y es que ésta sea expresa, es decir, que mediante actos objetivos no de lugar a dudas respecto de la verdadera intención del particular a abandonar los derechos adquiridos mediante el acto administrativo. Lo anterior, en razón de que la renuncia de derechos administrativos, es un acto esencialmente voluntario y tiene por objeto patentar de manera objetiva la idea o intención del particular respecto de la dejación o dimisión de los mismos. Se dice que la renuncia debe realizarse de manera expresa, ya que la pérdida de los derechos derivados del acto administrativo, por el sólo transcurso del tiempo, sin que el particular haya ejercitado las acciones tendientes a hacer efectivo el derecho contenido en el acto administrativo, puede tenerse como renuncia de derechos administrativos, pues ésta figura se parece más a la Caducidad. Siendo ésta última figura parte del cumplimiento por el plazo.

Por el segundo elemento debe entenderse la legitimación respecto del derecho adquirido, ya que la renuncia se trata de una pérdida voluntaria de un derecho personal, respecto de la autoridad. Entendiendo de manera clara y concisa que el particular al presentar su renuncia respecto del conjunto de derechos, que por la emisión del acto administrativo, se le pudieran otorgar, puede hacerlo únicamente de aquellos derechos sustantivos de que es titular, acreditándose entonces la capacidad para desistirse de tales derechos.

Por último, tenemos al elemento que versa sobre que el derecho a que se pretende renunciar, lo sea conforme a la ley, o bien que no siga en perjuicio del interés público. Debemos recordar que no todos los derechos son renunciables, y sólo pueden renunciarse a aquellos derechos particulares y personales

### CONCLUSIONES

1.- El acto administrativo adquiere un nuevo matiz jurídico a partir de la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento



Administrativo del Distrito Federal. En efecto, a partir de la creación de ambas leyes en comento se exige que el acto administrativo debe satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. La ausencia o irregularidad de alguno de tales elementos de existencia del acto administrativo trae aparejada su invalidez. De manera casuística se clasifican las ineficacias del acto administrativo en inexistencia, nulidad y anulabilidad, de acuerdo a la mayor o menor gravedad del vicio, buscando siempre salvaguardar plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados.

2.- El acto administrativo cuenta con un ámbito de aplicación específico. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, son legislaciones innovadoras aplicables a todos los actos que la Administración Pública Federal, con las excepciones establecidas en el artículo primero de dicho ordenamiento, excluyendo materias como el Derecho Fiscal, Derecho Electoral, Competencia Económica, Responsabilidad de Servidores Públicos, Funciones del Ministerio Público en uso de sus facultades constitucionales, entre otras. Lo anterior tiene su justificación en no confundir al particular con su ámbito de aplicación entre las diversas materias de Derecho Público.

Ambas legislaciones intentan poner fin a los múltiples intentos por regular los procedimientos administrativos y presentar a la sociedad un estructura jurídica más elaborada del acto administrativo, retirando la carga con que contaban los órganos jurisdiccionales, en especial la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de encontrar la hermenéutica jurídica, principios y elementos aplicables al acto administrativo en la legislación mexicana, proponiendo ambas legislaciones, una esfera de competencia netamente administrativa que permite convencernos de la buena voluntad del legislador federal y local del Distrito Federal, por continuar la

reforma del Estado Mexicano, y se garantice el respeto de los derechos subjetivos de los mexicanos, al menos en la competencia de ambas legislaciones.

Por tanto, el autor de la presente tesis considera que ambas legislaciones son importantes avances, que aseguran el interés general así como el interés particular, y garantizan la eficiencia de los servicios públicos y reconocen a los particulares los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal a las actuaciones de organismos públicos descentralizados.- Constituye este aspecto un avance significativo, en el Derecho Administrativo Mexicano, pues anteriormente a la expedición de ambas leyes, los actos expedidos por organismos públicos descentralizados no sujetos al régimen formal en la jerarquía de la Administración Pública, no contaban con un medio de impugnación administrativo autónomo y específico, para que el particular se inconformase con su emisión, con excepción del Juicio de Amparo Indirecto.

En efecto, los artículos primero de ambas legislaciones, establecen la sujeción de los organismos públicos descentralizados que emiten actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados, a observar de manera fiel los elementos y requisitos establecidos para los actos administrativos. a continuar con los procedimientos establecidos; a aceptar y tramitar los recursos establecidos en ambas leyes.

Esta situación se debe, en parte, a la circunstancia de que las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios

constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, pero que a través de una norma legal pueden emitir actos unilaterales, a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la Ley, que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

4.- La creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, otorga garantía de audiencia al particular. El legislador tuvo especial cuidado que a través de ambas leyes se respete a favor de los gobernados el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, lo cual resulta plausible a todas luces. Esta circunstancia tiene vigencia si tomamos en consideración que anteriormente a la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, privaba un verdadero laberinto de procedimientos y trampas procesales que contienen las diversas leyes de carácter administrativo, que en ocasiones sólo eran interpretadas de manera unilateral y autoritaria por las autoridades administrativas. Ahora de conformidad con el artículo primero transitorio de Ley Federal de Procedimiento Administrativo y

quinto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se otorga al particular la posibilidad de continuar el procedimiento previsto en la ley anterior de la materia y fundamentar en ellas sus decisiones, o bien si lo considera oportuno agregar y solicitar los nuevos términos y obligaciones previstos en las leyes en comento.

5.- Se incorpora el principio *in dubio pro actione* al ámbito de aplicación del Derecho Administrativo. Como puede apreciarse en diferentes preceptos tanto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se postula este principio en favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

6.- Se establece un principio de fijación de términos y notificaciones, más exacto y preciso en el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo. Derivados de los principios de celeridad y de economía procesal, establecidos preceptos tanto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Ya que dichos términos se han fijado en plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas. Igualmente, el procedimiento administrativo, regula en detalle los requisitos generales del procedimiento administrativo, los términos y plazos, información y documentación, comunicaciones y notificaciones, visitas de

verificación e inspección, la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento, el cual no requiere de mayor explicación, pues se trata de normas procedimentales muy arraigadas en la doctrina y conforme a los criterios jurisprudenciales que han sido dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal, de manera que con tal procedimiento se logra la certeza, celeridad y seguridad jurídicas en favor de los administrados.

7.- Se incorpora el principio de acceso al expediente administrativo. Bajo tal principio preceptos tanto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las secretarías de Estado, departamentos administrativos y organismos descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados

8.- Aplica el principio de oficiosidad en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la administración pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento.

9.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se establece la exigencia de legitimación en el sujeto que actúa dentro del procedimiento administrativo. Las normas de la Ley, concretan quienes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo a la administración pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representante, sea de manera fácilmente accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular, legitimar el acceso de sujetos a la administración pública cuando sólo tienen interés indirecto o reflejo, ni tampoco la gestión de negocios.

10.- Se establece el principio de imparcialidad en los procedimientos administrativos. A partir de la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se establece y regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, similares a las que son aplicables al Poder Judicial, todo ello con el propósito evidente de que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial sin influencias afectivas o de intereses personales que vengyan a trastocar la aplicación de la ley.

11.- Se unifican los recursos de impugnación del acto administrativo. En efecto con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se contempla como único recurso el de revisión proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar

un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Se admite que contra los actos administrativos de carácter general pueda interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente en aquellos casos en que tales actos sean autoaplicativos. Dicho capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

12.- Se crea un concepto legal del acto administrativo. Es importante destacar la circunstancia que tiene desarrollar un concepto general de acto administrativo, ya que a lo largo de la historia no se había conseguido por parte de los doctrinarios unificar un criterio referente a dicho concepto. Ahora con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, se establece en su artículo segundo fracción primera, un concepto que crea nuevas expectativas, y permite ver las intenciones del legislador local. Por apoyar las funciones de gobierno y jurisdiccional.

Esta situación es resaltada por el autor de la presente tesis, ya que anteriormente las autoridades administrativas ocupaban el concepto que más se adecuaba a sus intenciones, lo cual posicionaba al particular en una situación desventajosa y en estado de indefensión.