

40721  
297a



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**CAMPUS ARAGÓN**

**"EL ARTÍCULO SESENTA Y UNO DE LA LEY FEDERAL DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CONTRAVENTOR DE  
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL  
DE LA REPÚBLICA"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**CÉSAR AUGUSTO MENDOZA SALAZAR**

**ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES**

**SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO, MARZO DE DOS MIL TRES**



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.

**PAGINACION  
DISCONTINUA**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PORQUE EN MI VIDA NO HA EXISTIDO UN LAPSO MÁS VALIOSO QUE EL  
TRANSCURRIDO DENTRO DE SUS AULAS.**

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN**

**PORQUE ME BRINDÓ EL COBIZO MIENTRAS CURSÉ LA LICENCIATURA,  
RESPECTO DE LA CUAL ME SIENTO ORGULLOSO DE PERTENECER, Y A QUIEN  
PROMETO COLOCAR SU NOMBRE MUY EN ALTO.**

**AL HONORABLE JURADO**

**POR DARME LA OPORTUNIDAD DE DEMOSTRAR QUE SOY MERECEADOR DE LA  
AUTORIZACIÓN LEGAL PARA EL EJERCICIO DE LA CIENCIA JURÍDICA.**

**A MI ASESOR, LICENCIADO FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES**

**PARADIGMA DE HONESTIDAD Y DE RESPETO.**

**AL LICENCIADO JOSÉ A. CARREÓN FERNÁNDEZ**

**POR SU AMISTAD, ASÍ COMO POR HABERME BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE  
INCURSIONAR EN EL MUNDO DE LA POSTULANCIA.**

**AL LICENCIADO ENRIQUE GARCÍA CALLEJA**

**PORQUE CON SU VALOR Y SUS VALORES MUESTRA EL CAMINO PROBO DEL  
ABOGADO.**

**AL LICENCIADO GERARDO MURTADO MONTELL**

**QUIEN CON SU RISIDEZ, EXPERIENCIA Y AGUDEZA ME NIZO COMPRENDER LA  
DIFERENCIA EXISTENTE ENTRE EL JURISTA Y EL MEDIOCRE.**

***A MI MADRE***

**QUIEN TIENE RESPONSABILIDAD DIRECTA EN LA CONSECUCIÓN DE ESTA META Y A QUIEN NO TENGO MANERA DE RETRIBUIRLE EL ESFUERZO Y APOYO INCONDICIONAL PARA HACER DE MÍ UN HOMBRE DE BIEN. TE QUIERO ALLÍ.**

***A HERMELINDA SÁNCHEZ CORTÉS †***

***A CONRADO SALAZAR SÁNCHEZ †***

***A MI NIJO(A)***

**A MIS "HERMANOS", MAESTROS, FAMILIARES Y AMIGOS, QUIENES DE MANERA MEDIATA O INMEDIATA CONTRIBUYERON A LA MATERIALIZACIÓN DE ESTE ANHELO.**

# **ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>PÁGINA</b> <b>1</b>
---------------------------	---------------------------

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **I. EL ACTO JURÍDICO**

<b>1. Concepto .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Elementos .....</b>	<b>5</b>
<b>A. Elementos de existencia .....</b>	<b>5</b>
<b>B. Elementos de validez .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Características .....</b>	<b>11</b>

#### **II. EL ACTO ADMINISTRATIVO**

<b>1. Concepto .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Naturaleza del acto administrativo .....</b>	<b>18</b>
<b>A. Criterios de la función estatal .....</b>	<b>18</b>
<b>3. Elementos y requisitos .....</b>	<b>20</b>
<b>4. Características .....</b>	<b>36</b>

### **III. EL ACTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR**

<b>1. La teoría de las nulidades en derecho administrativo .....</b>	<b>39</b>
<b>2. Inexistencia .....</b>	<b>41</b>
<b>3. Nulidad y anulabilidad .....</b>	<b>43</b>

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

#### **I. PROCESO**

<b>1. Concepto .....</b>	<b>49</b>
<b>2. Características .....</b>	<b>51</b>

#### **II. PROCEDIMIENTO**

<b>1. Concepto .....</b>	<b>52</b>
<b>2. Características .....</b>	<b>52</b>

#### **III. DISTINCIÓN ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO**

<b>1. Diferencia .....</b>	<b>54</b>
<b>2. Carácter material del proceso .....</b>	<b>56</b>
<b>3. Carácter formal del procedimiento .....</b>	<b>57</b>

#### **IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

<b>1. Concepto .....</b>	<b>58</b>
<b>2. Características .....</b>	<b>61</b>
<b>3. Formalidades .....</b>	<b>62</b>
<b>4. Clases de procedimiento administrativo .....</b>	<b>63</b>
<b>A. Como presupuesto del acto administrativo .....</b>	<b>64</b>
<b>B. Como objeto del proceso administrativo .....</b>	<b>64</b>
<b>C. Como medio para conseguir la ejecución de las sentencias .....</b>	<b>65</b>

### **CAPÍTULO TERCERO**

## **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RECTORAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

#### **I. GENERALIDADES**

<b>1. Constitucionalidad del acto administrativo .....</b>	<b>70</b>
<b>2. Fundamento constitucional de la actuación del Poder Ejecutivo .....</b>	<b>71</b>

#### **II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

<b>1. Principio de supremacía constitucional .....</b>	<b>75</b>
<b>2. Principio de rigidez constitucional .....</b>	<b>78</b>

### **III. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**

<b>1. Concepto .....</b>	<b>80</b>
<b>2. Garantías de seguridad jurídica .....</b>	<b>83</b>
<b>A. Garantía de audiencia .....</b>	<b>84</b>
<b>B. Garantía de legalidad .....</b>	<b>90</b>
<b>3. Suspensión de garantías .....</b>	<b>109</b>

### **CAPÍTULO CUARTO**

## **EL ARTÍCULO SESENTA Y UNO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### **I. CONTENIDO Y ANÁLISIS**

<b>1. Texto .....</b>	<b>114</b>
<b>2. Emergencia .....</b>	<b>114</b>
<b>A. Definición gramatical .....</b>	<b>114</b>
<b>B. Definición jurídica.....</b>	<b>115</b>
<b>3. Urgencia .....</b>	<b>117</b>
<b>A. Definición gramatical .....</b>	<b>117</b>
<b>B. Definición jurídica .....</b>	<b>117</b>
<b>4. Situaciones derivadas de la imprecisión del precepto cuestionado</b>	<b>119</b>

<b>II. INTERPRETACIÓN</b>	
<b>1. Generalidades</b> .....	<b>121</b>
<b>2. Métodos</b> .....	<b>121</b>
<b>A. Gramatical</b> .....	<b>122</b>
<b>B. Auténtico</b> .....	<b>123</b>
<b>C. Sistemático</b> .....	<b>123</b>
<b>III. INCONSTITUCIONALIDAD</b>	
<b>1. atentatorio contra el principio de supremacía</b> .....	<b>128</b>
<b>2. atentatorio contra el principio de rigidez</b> .....	<b>128</b>
<b>3. Contravención al artículo catorce de la Constitución Federal ...</b>	<b>130</b>
<b>4. Contravención al artículo dieciséis de la Constitución Federal ..</b>	<b>137</b>
<b>5. Contravención al artículo veintinueve de la Constitución Federal</b>	<b>144</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>150</b>
<b>PROPUESTA</b> .....	<b>154</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>156</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>157</b>
<b>PUBLICACIONES</b> .....	<b>161</b>
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	<b>162</b>
<b>LEGISLACIÓN</b> .....	<b>163</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Como consecuencia del intrincado cúmulo de relaciones existentes entre el Estado y los gobernados, el derecho administrativo, en la actualidad, se erige como una de las ramas de la ciencia jurídica con mayor demanda de estudiosos, ya por el geométrico crecimiento de la población, ya por la complejidad que encierra el inconmensurable volumen de relaciones reguladas por sus disposiciones. En tal virtud, es innegable que dentro de los avatares que nos depara la cotidianidad hallamos un gran número de situaciones típicas de los ordenamientos administrativos, máxime si consideramos que, a lo largo de toda nuestra existencia somos partícipes de actos administrativos, es decir, nuestra relación con los órganos de la administración aumenta, a la par que lo hace nuestra participación en calidad de ciudadanos, puesto que las conductas que desplegamos en cuanto entes sociales nos ubican dentro de las hipótesis previstas por las leyes administrativas.

Por otra parte, considerando que la totalidad de las autoridades, incluyendo desde luego a las administrativas, deben ceñirse en su actuación a los principios y garantías constitucionales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos catorce y dieciséis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta evidente que para dar debido cumplimiento a lo ordenado por la Ley Suprema, se torna imprescindible la existencia de mecanismos idóneos para que los gobernados se encuentren en aptitud de ejercitar ante las autoridades los derechos de los que son titulares, de tal suerte que, en caso de que algún individuo se vea afectado por un acto conculcatorio de sus prerrogativas, pueda ocurrir en demanda de justicia ante los tribunales, atento a lo

establecido por el artículo diecisiete de la Ley Fundamental, con objeto de que su derecho subsista por encima de dicho acto, como principio básico del derecho en general.

Ahora bien, el caso que nos ocupa es el artículo sesenta y uno de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, misma que inició su vigencia el primero de junio de mil novecientos noventa y cinco. Consideramos que el numeral citado es violatorio de los preceptos constitucionales en su origen, pues atenta contra los principios fundamentales arriba señalados, al igual que en cualquier acto de aplicación que en su virtud pudiera pretenderse, vulnerando con ello los principios de supremacía y rigidez constitucional, así como las garantías de seguridad jurídica y la suspensión de garantías, todos ellos previstos en la Constitución General de la República, motivo por el cual creemos que el artículo sesenta y uno del ordenamiento secundario aludido, debería sufrir una reforma que lo apartara de las que, a nuestro entender, son sus actuales características de inconstitucionalidad, por las razones que se expondrán en el cuerpo del presente trabajo.

Como puede advertirse, la ley procesal en cita aún no ha sido escrupulosamente estudiada, excepción hecha de connotados juristas, puesto que vio la luz apenas en la década pasada.

Trazando la ruta a seguir en torno de nuestra disertación, señalamos como vías para la consecución de los objetivos planteados: primero, el análisis del precepto controvertido en forma conjunta con los numerales de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que rigen la emisión de los actos administrativos, como premisa menor;

segundo, el estudio de las disposiciones constitucionales reguladoras de los actos administrativos, como premisa mayor; y, finalmente, el análisis dialéctico de las normas aludidas, con la finalidad de otorgar un soporte razonado a la argumentación vertida, a efecto de acreditar la extralimitación del numeral en cita, respecto de las prevenciones de la Ley Fundamental, a manera de conclusión. Lo anterior se logrará de la mano de la doctrina y la legislación, administrativa y constitucional, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.

En esa tesitura, es necesario indicar que las disposiciones a que se refiere el Capítulo Tercero son propiamente las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, es decir, la garantía de audiencia y la garantía de legalidad, en cuanto rigen la emisión de los actos administrativos, no obstante, dentro del Capítulo Tercero, así como en el Capítulo Cuarto, se hace relación de los principios contenidos en los artículos 133 y 135, la suspensión de garantías prevista en el numeral 29 y, deade luego, los diversos 80, 89 y 90, todos del Supremo Ordenamiento.

El mencionado artículo sesenta y uno permite a las autoridades la emisión de actos administrativos, aun cuando los procedimientos que les dan origen no reúnan las formalidades exigidas por la ley que los rige, amén de prever estados de emergencia o de urgencia. Pensamos que tal situación, en sí misma, atenta contra las prevenciones de los artículos constitucionales previamente citados; en principio, desde la confección del precepto; posteriormente, en cuanto pretenda aplicarse, toda vez que el numeral materia de análisis, omite señalar con precisión las hipótesis de su aplicación, circunstancia que

origina notable vaguedad e imprecisión, equiparándose a una suspensión de garantías, con lo cual se soslaya lo estatuido en el artículo veintinueve de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas reiteramos; las garantías y los principios a que hemos hecho referencia, han de ser observados también por las autoridades legislativas, habida cuenta que las disposiciones constitucionales no relevan a ninguna autoridad de su cumplimiento, por lo que para el caso de que éstas las ignoren, sus leyes pueden ser atacadas mediante el juicio constitucional a partir del inicio de su vigencia, o bien simultáneamente con el primer acto de aplicación.

Otra de las causas por las cuales se estima inconstitucional el precepto a estudiar, se fundamenta en que no le es dable al sujeto activo de la relación jurídica administrativa, la emisión de actos administrativos contraventores de los principios constitucionales, aun cuando se fundamenten en leyes federales, atento a la jerarquía que rige estos ordenamientos plasmada en el artículo ciento treinta y tres de la Constitución General de la República.

Es bien sabido que la herramienta de aseguramiento para la observancia de los derechos primarios la constituye el Juicio de Amparo, habida cuenta que éste proporciona la protección contra los actos de la autoridad que violan los principios fundamentales contenidos en la Carta Magna, por lo cual dicho juicio es considerado como la verdadera garantía individual, surtiéndose la competencia en favor de la Justicia de la Unión para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de tales actos, de conformidad con lo que establecen los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

No obstante lo señalado en los párrafos precedentes, consideramos que el Poder Judicial de la Federación difícilmente pueden tolerar las ciclópeas cargas de trabajo que

sus tribunales soportan en la actualidad, las cuales, dicho sea de paso, tienden a aumentar día con día. Por ello se reputa necesaria la depuración de los asuntos de su competencia, dentro de las instancias de conocimiento previo. Para tal efecto deben actuar, entre otros, los órganos de la Administración Pública Federal, dentro de sus respectivas competencias, ya que de esa manera los gobernados, al encontrar posibilidad de defensa en las legislaciones que regulan los actos de su interés, así como en las autoridades administrativas ante quienes se substancie la revisión de los actos impugnados, a fin de combatir las ilegalidades cometidas en la tramitación de los procedimientos administrativos, no tendrán necesidad de acudir en forma tan reiterada al juicio de garantías. Con esto no queremos decir que las entidades de la administración, deban conocer de violaciones a las garantías individuales, por el contrario, la competencia de los órganos de control constitucional debe quedar intocada, tal como lo estableció el constituyente, lo único que pretendemos es encontrar la observancia implícita de las garantías en la legislación administrativa, así como en la materialización de los actos que en su virtud sean emitidos, por las dependencias encargadas de su aplicación.

En mérito de lo expuesto, resulta imprescindible que las normas administrativas, sustantivas y procesales; así como los entes encargados de su ejecución, se apeguen a los principios constitucionales, en virtud de que las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, al igual que las pertenecientes a los otros poderes que constituyen el Estado, deben actuar en ejercicio de las facultades, que específicamente les confieren las disposiciones de orden público en forma de decretos, leyes o reglamentos, dentro de las cuales habrán de desplegar su actuación, so pena de nulidad.

En consecuencia, seremos capaces de observar, durante el desarrollo del presente libelo, que el artículo sesenta y uno del ordenamiento administrativo en cita, incumple con el primero y permite el incumplimiento del segundo de los presupuestos anteriores.

Tomando en consideración que la Ley de Procedimiento Administrativo de aplicación federal es de creación reciente, creemos que, como la mayoría de las leyes que iniciaron su vigencia hace unos cuantos años, requiere del amplio ejercicio de sus preceptos en la práctica forense para que se vislumbren sus bondades, así como los defectos y carencias que le aquejan, lo que será posible únicamente mediante la crítica de los especialistas, las sentencias de los juzgadores, y a través de las situaciones concretas que se generen y que sin haberse previsto por el legislador deberán incorporarse al cuerpo de leyes ya citado. Por el contrario, las que irroguen perjuicio a los gobernados o a la administración, deberán derogarse.

En resumen, atento a la jerarquía de normas establecida por el artículo ciento treinta y tres de la Constitución General de la República, está ordenado que las leyes federales, conjuntamente con el texto constitucional y los tratados internacionales, serán la ley suprema de toda la Unión, pero no está previsto que una ley federal rebase ni mucho menos contravenga a la Norma Suprema de donde emana, pues en este caso se actualizaría la figura de inconstitucionalidad, entendida como la calidad del cuerpo de leyes o acto que contraviene lo dispuesto en los preceptos constitucionales.

No nos resta sino expresar nuestro ferviente deseo de que esta mínima aportación responda a sus fines; el mediano, ser auxiliar acumulada a otras opiniones para la ulterior reforma del numeral atacado, a través del análisis de sus irregularidades, con objeto de resaltarlas, sin pretender agotarlo, pues como es bien sabido las carencias, imprecisiones

**y subjetividades caracterizan esta clase de obras; el inmediato, la obtención por el autor, del título profesional de licenciado en derecho.**

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**EL ACTO ADMINISTRATIVO**

## I. EL ACTO JURÍDICO

### 1. Concepto

El acto jurídico constituye una piedra angular dentro de la ciencia jurídica. Ello se advierte si consideramos que por medio de él se colma el mayor número de los supuestos jurídicos primordiales, a los cuales corresponden consecuencias de derecho. En ese sentido, previo al estudio del acto administrativo, resulta necesario conocer la noción básica de acto jurídico, con el fin de familiarizarnos con sus elementos para tenerlos presentes al tiempo de analizar la especie.

Si bien algunos autores se han pronunciado por la creación de una *Teoría General del Acto Jurídico* que comprenda todas las materias del derecho, arguyendo cuestiones de interés profesional, al igual que de naturaleza didáctica,<sup>1</sup> sabemos que hasta el momento la rama del derecho que en mayor medida se ha ocupado de su estudio y elaboración, es el derecho civil. En tal circunstancia, de sus doctrinarios obtendremos, en su mayoría, las diversas definiciones de acto jurídico.

Al respecto, Julien Bonnacase concibe al acto jurídico de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Cfr. Acosta Romero et alii, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, Ed. Porrúa, México 1999, pp. 13 y 14.

*Es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente, o, al contrario, un efecto de derecho limitado, que conduce a la formación, a la modificación o la extinción de una relación de derecho.*<sup>2</sup>

León Duguit lo plantea en esta forma: *“Es acto jurídico todo acto de voluntad que interviene con la intención de que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico, tal como existe en el momento en que se produce, o tal como existirá en un momento futuro dado.”*<sup>3</sup>

El autor en cita resume su definición para quedar como sigue: *“Es un acto de voluntad hecho con la intención de que, si alguien hace o no hace alguna cosa, se abra contra él una vía de derecho que la conciencia colectiva estima legítima.”*<sup>4</sup>

Rafael Rojina Villegas explica:

*El acto jurídico es uno de los conceptos fundamentales del derecho, pues realiza los principales supuestos jurídicos. Se le define como una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico.*<sup>5</sup>

Para Miguel Acosta Romero el concepto de acto jurídico se expresa en tres líneas: *“El acto jurídico generalmente es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.”*<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Julien Bonnetas, citado por Manuel Borja Soriano, *Teoría General de las Obligaciones*, Ed. Porrúa, México 1997, p. 84.

<sup>3</sup> León Duguit, citado por Rafael Rojina Villegas, *Derecho Civil Mexicano, Tomo I*, Ed. Porrúa, México 1996, p. 330.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Rojina Villegas, op. cit., p. 325.

<sup>6</sup> Acosta Romero et alii, op. cit., p. 15.

Gabino Fraga nos dice: *"El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico."*<sup>7</sup>

Durante un tiempo considerable no encontramos en la legislación vigente disposición alguna que nos ilustrara respecto de qué es lo que debe entenderse por acto jurídico, tal es el caso del Código Civil Federal, así como el Código Civil para el Distrito Federal. Empero, en el Código Civil del Estado de México, vigente a partir de junio de dos mil dos<sup>8</sup>, dentro del Libro Séptimo, Primera Parte, Título Primero, existe un Capítulo IV denominado *"De los actos jurídicos"* en donde el epígrafe<sup>9</sup> *"Concepto de acto jurídico"* precede al artículo 7.6 mismo que dispone: *"Acto jurídico es toda declaración o manifestación de voluntad hecha con el objeto de producir consecuencias de derecho."*

Sin soslayar que dicha definición procede de un ordenamiento local, la consideramos adecuada para definir lo que sus creadores conciben por tal, atento a la omisión por parte de los ordenamientos aplicables en primer término. De lo expuesto se concluye la trascendencia que los actos jurídicos presentan en nuestra vida diaria, puesto que se encuentran presentes en todos y cada uno de los movimientos económicos

---

<sup>7</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1997, p. 30.

<sup>8</sup> Consideramos justo resaltar que la legislación de la entidad mexicana, nueva en cuanto a cuestiones administrativas y novísima por lo que hace a la sustancia y al proceso civil, presenta la tendencia generalizada de definir las distintas figuras jurídicas, sustantivas y adjetivas, lo cual si bien no es aplicable totalmente al caso concreto, sí representa una herramienta invaluable respecto de la interpretación legislativa de algunos conceptos de derecho, que de otra manera sólo podrían ser demostrados por la doctrina.

<sup>9</sup> Es conveniente indicar que dentro del nuevo formato de codificación civil en el Estado de México, aparecen epígrafes sobre cada uno de los artículos indicando una síntesis de su contenido. También se presenta otra modalidad en el articulado, en donde el libro respectivo da el primer número del artículo, seguido de un punto y de un número consecutivo, que sólo se interrumpe al comenzar el siguiente libro, dando inicio a una nueva serie de números de artículo.

sociales y políticos verificados en nuestra realidad, en virtud de corresponder única y exclusivamente a los seres humanos la posibilidad de su realización.

Como se desprende de los conceptos transcritos, éstos son más o menos similares en cuanto al fondo, según lo que los diversos autores consideran como acto jurídico, por lo cual, tratando de resumir, consideramos como acto jurídico lo siguiente: *Es la manifestación de voluntad, encaminada a la producción de consecuencias de derecho, reconocidas por una norma legal.*

En tal circunstancia, puede concluirse que los actos jurídicos son todas aquellas manifestaciones de voluntad que persiguen el establecimiento de una situación jurídica general, o bien la creación, modificación o extinción de una relación regulada por el derecho. A lo anterior nos remitimos a guisa de corolario con el fin de comprender las particularidades del acto administrativo, en cuanto acto jurídico.

## 2. Elementos

### A. Elementos de existencia

Del concepto precedente se advierten tres elementos llamados esenciales o de existencia del acto jurídico, a saber:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Algunos autores agregan a la lista la *solemnidad* como elemento de existencia, basados en el hecho de que en ciertas ocasiones, la propia ley dispone que el acto, atento a su naturaleza, debe celebrarse de una manera especial, por ello, en caso de no cumplir con la forma prescrita, el acto no puede ser atacado de nulidad, sino que deviene inexistente con fundamento en la disposición legal rectora del acto solemne. Tal afirmación encuentra sustento en lo dispuesto por el artículo 2228 del Código Civil Federal, cuando dice: *"La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, produce la nulidad relativa del mismo."* A nuestra consideración este punto de vista es perfectamente válido, sin embargo, no incluimos la solemnidad por considerarla caso de excepción.

- a) La manifestación de voluntad;
- b) El objeto; y,
- c) La consecuencia jurídica.

No obstante la gama de situaciones fácticas que pueden ser consideradas como actos jurídicos, cada uno de ellos, sin excepción, debe reunir los elementos esenciales apuntados, toda vez que la ausencia de alguno acarrea la inexistencia del acto jurídico.

El primero de ellos entendido como la exteriorización del autor o autores del acto en el sentido de querer su realización (elemento subjetivo); el segundo, la finalidad que persigue la verificación del acto (elemento objetivo); y el último, concebido como la hipótesis legal que prevé las consecuencias derivadas de la materialización del acto (elemento normativo).

Enorme importancia reviste la adecuada comprensión de los elementos de existencia del acto jurídico, por ser a partir de éstos de donde deriva su nacimiento a la vida jurídica. En resumen, para que exista un acto jurídico se requiere, necesariamente, la intervención de una voluntad consciente; la existencia previa de una norma de derecho que prevea consecuencias para la conducta; y, la intención de producir tales consecuencias.

La voluntad se comprende como la decisión que toma una persona en lo interno de su conciencia, hacia la realización de un cambio en el mundo fáctico, es decir, busca provocar una modificación en la realidad. La voluntad habrá de manifestarse en todo caso al exterior, sea expresa o tácitamente; en aquel supuesto por medio de la palabra, en forma escrita o por signos inequívocos; en éste, a través de actos u omisiones que

conduzcan en forma indubitable a la convicción de su externamiento, aun sin emplear el lenguaje.<sup>11</sup>

El acto jurídico requiere un objeto, es decir, la finalidad de su realización, la cual consistirá siempre en la intención de producir consecuencias de derecho, o bien, en otros términos, crear, transmitir, modificar, o extinguir obligaciones y derechos. El objeto debe reunir además la característica de posibilidad, tanto física, cuanto jurídica; siendo la nombrada en primer lugar, la ausencia de una ley de la naturaleza que impida la realización del objeto; y, la segunda, la ausencia de un precepto normativo que prohíba su realización.<sup>12</sup>

Finalmente, el acto jurídico requiere encontrarse previsto en una norma jurídica, o mejor, las consecuencias que se persiguen con la materialización del acto, forzosamente han de reconocerse por el ordenamiento legal, de lo contrario podríamos encontrarnos ante un hecho con posibles consecuencias de derecho, mas no ante un acto jurídico, cuya naturaleza primordial consiste en la producción de consecuencias de derecho con base en el actuar consciente de una o más personas.<sup>13</sup>

Cualquier acto pretendidamente jurídico que carezca de alguno de los elementos apuntados, será irremediabilmente inexistente, quizá produzca ciertas consecuencias de

---

<sup>11</sup> Cfr. Rojas Villegas, op. cit., p. 325.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 333. Sobre el particular existe una discusión doctrinaria que, por una parte, atribuye a la voluntad la responsabilidad fundamental de la creación de consecuencias jurídicas, tal es el punto de vista de Hans Kelsen. Otra corriente considera que la producción de las consecuencias jurídicas, repara exclusivamente en el reconocimiento que las normas de derecho brindan a las conductas intencionales de las personas, entre quienes la postulan sobresale León Duguit.

derecho, pero sólo como hecho jurídico,<sup>14</sup> nunca habrá nacido a la vida jurídica como acto jurídico, en consecuencia, adolece de plena ineficacia.<sup>15</sup>

Refuerza lo afirmado el contenido del artículo 2224 del CCF, el cual se transcribe a continuación: *"El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado."*

#### B. Elementos de validez

El acto jurídico debe reunir también ciertos requisitos o elementos de validez, a fin de que se considere como un acto correctamente emitido, y para que goce, en consecuencia, de total eficacia. La omisión o irregularidad de los elementos en cita trae como consecuencia lo que conocemos como nulidad.

Los elementos de validez generalmente aceptados son:

- a) Ausencia de vicios en la voluntad;
- b) Licitud en el objeto, motivo o fin;
- c) Forma; y
- d) Capacidad.

Presuponiendo la concurrencia de los elementos esenciales, los requisitos únicamente establecen la manera en que éstos han de manifestarse, a fin de soportar la

<sup>14</sup> El hecho jurídico es un acontecimiento del hombre (sin que exista la voluntad de producir consecuencias jurídicas) o de la naturaleza, para el cual el ordenamiento jurídico prevé consecuencias de derecho. García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1995, p. 180.

<sup>15</sup> Existen autores como Japiot y Piedelievre, quienes sostienen la doctrina clásica expuesta; ellos, contrariándola, sostienen la existencia del acto jurídico sólo por sus efectos, aun cuando a su realización no hayan concurrido la totalidad de los elementos esenciales.

existencia perfecta del acto jurídico, es decir, el acto jurídico imperfecto es aquel que carece de uno o más de los elementos de validez.<sup>16</sup>

La ausencia de vicios en la voluntad puede entenderse como la situación en donde ésta se manifiesta en completa libertad y con absoluta comprensión de sus alcances por parte de la persona que la externa. Por el contrario, si se presentan circunstancias como el error, el dolo, la violencia o la lesión,<sup>17</sup> la voluntad se considera viciada, resultando imposible, por ese solo hecho, atribuir a su exteriorización las consecuencias previstas por el derecho.

Por licitud entendemos todo aquello que encuentra sustento en las disposiciones legales de orden público o en las buenas costumbres, por lo tanto, acto ilícito es todo aquel que pretende la realización de un fin, objeto o condición, que unas u otras contemplan como prohibido.<sup>18</sup>

Confirma el criterio esgrimido lo dispuesto por el artículo 1830 del CCF al disponer: *"Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres."*

Por lo que hace a la forma, cabe explicarla como la exigencia por parte de la ley, de determinadas formalidades para la realización de actos jurídicos específicos. Generalmente, la forma exigida por la ley es la manifestación de la voluntad por medio de un escrito, sin el cual, fuera de la calidad probatoria que a éste pudiera atribuírsele, el acto reviste características de nulidad.

---

<sup>16</sup> Cfr. Rojina Villegas, op. cit., p. 354.

<sup>17</sup> Omitimos el análisis de las figuras indicadas, supuesto que la noción planteada de acto jurídico pretendemos que sirva únicamente como base para el desarrollo del acto administrativo, en cuyo apartado se estudiarán a fondo los vicios de la voluntad junto con las demás causas de nulidad del mismo.

<sup>18</sup> Cfr. Rojina Villegas, op. cit., p. 354.

En cuanto a la capacidad, ésta se divide en dos: de goce y de ejercicio. La capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones; la de ejercicio, es la aptitud que se tiene para hacerlos valer. Existen personas privadas de ciertos derechos, padecen, por tanto, una clase de incapacidad, la de goce. Otras, por el contrario, gozan de todos sus derechos, pero existe alguna causa que les impide ejercitarlos, estas últimas actualizan el caso de la incapacidad de ejercicio.<sup>19</sup> Siendo incapaz la persona que ha manifestado su voluntad, ésta se encuentra viciada, en consecuencia el acto se halla también, viciado de nulidad.

Resumiendo, la nulidad de un acto jurídico puede derivar de la irregularidad de alguno de sus elementos de existencia, o bien de una disposición de orden público.<sup>20</sup> Es decir, aun cuando el acto jurídico tiene existencia, dicha existencia es imperfecta y por ello reviste características de nulidad, ésta será absoluta o relativa según lo disponga la ley. Para su declaración se tomará en cuenta —ésta es labor del juzgador— la posibilidad de confirmación del acto, la posibilidad de que adquiera eficacia por prescripción, así como la persona en quien recae el derecho para hacerla valer. Así lo ordena, en cuanto a uno de los elementos en estudio, el artículo 2225 del CCF: *“La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley.”*

La declaración de nulidad produce la invalidez e ineficacia del acto, retro trayéndose a la fecha de su celebración. Suele confundirse la nulidad con la inexistencia de los actos jurídicos, dado su frecuente trato indiscriminado incluso dentro

---

<sup>19</sup> Cfr. Borja Soriano, op. cit., p. 240.

<sup>20</sup> En este caso se le ha dado el nombre de nulidad de pleno derecho.

de los ordenamientos legales. Por ello reiteramos, acto jurídico nulo es aquel que, aun existiendo, presenta omisiones o irregularidades respecto de sus elementos esenciales, o bien, aquel que tiene esa calidad en virtud de una disposición de orden público. La nulidad habrá de ser declarada siempre por la autoridad judicial, sea que se ejercite en vía de acción o en vía de excepción, en tal circunstancia, el acto produce sus efectos hasta en tanto no se haya hecho la declaración aludida.

La nulidad relativa puede ser invocada sólo por determinadas personas; la nulidad absoluta, por cualquier interesado. En el primer caso la confirmación del acto lleva a su plena eficacia, surtiendo efectos retroactivos desde la fecha en que se celebró; en el segundo, la confirmación resulta imposible. En la nulidad relativa, por el transcurso del tiempo prescribe la acción para reclamarla, convalidando el acto; en cambio, el acto jurídico nulo de manera absoluta no es susceptible de convalidarse por prescripción.

Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 2226 del CCF, el cual es del tenor literal siguiente:

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

### 3. Características

El acto jurídico requiere de la intervención de seres humanos para su existencia, supuesto que al ser menester la manifestación de la voluntad, entendida como la conducta desplegada por un ser inteligente capaz de querer y entender los alcances de su actuación, no le es dable a los semovientes la manifestación de dicha voluntad; se

necesita pues, la existencia de una persona que materialice su intención de producir consecuencias jurídicas, participando en la realización de los actos referidos.<sup>21</sup>

Existen actos jurídicos unilaterales, en donde la voluntad se exterioriza por una sola parte, v. gr: la remisión de una deuda, el otorgamiento de un testamento; por el contrario, los hay de naturaleza bilateral o plurilateral, v. gr: los contratos.

Igualmente la intención de producir consecuencias jurídicas entraña la existencia de una norma legal que las prevea, éstas pueden clasificarse como consecuencias de derecho público y de derecho privado, atento a la naturaleza de los ordenamientos, derivada de la materia que regulan.

De lo expuesto arribamos a la siguiente conclusión: *los actos jurídicos se reputan como la forma de realización más numerosa de los supuestos jurídicos existentes.*<sup>22</sup>

Dada su relevancia, su estudio resulta indispensable para los juristas, funcionarios o estudiantes, en cuanto su naturaleza toral para el derecho en general. El acto jurídico, en su concepción extensa, constituye el género; acorde con las distintas ramas del derecho en las que se encuentra recibe diversas denominaciones, éstas constituyen la especie. Dentro de las especies de actos jurídicos, con referencia a la materia de la cual emanan, pueden citarse: el acto de disposición, en materia civil; el acto de comercio, en materia mercantil; y, por supuesto, el acto administrativo, por lo que hace a la materia

---

<sup>21</sup> Consideramos adecuado precisar que no todos los actos de voluntad, aun proviniendo de seres humanos, pueden reputarse actos jurídicos, toda vez que, tratándose de estos últimos, la voluntad humana debe traer aparejada la intención productora de consecuencias reconocidas por el derecho. El acto que no reúna el segundo de tales elementos habrá de ser considerado como hecho jurídico, cuyo concepto ha sido plasmado en la nota número 14, página 8, anteriores, agrupando los hechos humanos jurídicamente irrelevantes y los hechos ilícitos.

<sup>22</sup> Vid. Rojina Villegas, op. cit., p. 141. "*El supuesto jurídico se define como la hipótesis normativa de cuya realización depende que se actualicen las consecuencias de derecho*".

**administrativa, de cuyo análisis nos ocuparemos enseguida, reconociéndole el lugar que ocupa como piedra angular de la función ejecutiva estatal.**

## II. EL ACTO ADMINISTRATIVO

### 1. Concepto

La forma de materialización de las facultades y atribuciones otorgadas a las autoridades dependientes del Ejecutivo Federal la constituye el acto administrativo, en cuya emisión se encuentra presente el ejercicio del Poder Público.

Ponderar en su justa dimensión la relevancia que poseen los actos administrativos resulta en extremo difícil, toda vez que precisamente la materia que nos ocupa presenta enorme dispersión de legislaciones y procedimientos, no obstante, tales actos se erigen como la vía empleada por el Estado, en cuanto a su función ejecutiva, para la realización de los fines que le imponen las leyes.

Ninguno de los artículos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos proporciona una definición de esta eminente figura jurídica, motivo por el cual, respecto de este punto necesariamente debemos acudir a la doctrina, al igual que a diversas legislaciones locales, a fin de conocer los diversos conceptos que al respecto se han acuñado al través de los años.

Sobre el particular, son disímiles las opiniones de los distintos autores, v. gr:

Miguel Acosta Romero lo define así:

*En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.*<sup>23</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas dice al respecto:

---

<sup>23</sup> Acosta Romero et alii, op. cit., p. 17.

*El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.*<sup>24</sup>

**Ignacio Burgoa nos proporciona la siguiente definición:**

*Formalmente es todo acto que emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca. Según el criterio material, que es el que debe prevalecer sobre el formal, el acto administrativo es el que emite cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas o cualquier entidad paraestatal y que tiene como elementos característicos la concreción, la individualidad y la particularidad.<sup>25</sup> Su materia o contenido es múltiple y variable y su finalidad no estriba en dirimir ninguna controversia, resolver ningún conflicto jurídico ni solucionar ninguna cuestión de contenciosa.(sic) Cuando aplica la norma jurídica no persigue ninguno de los citados objetivos, que son inherentes al acto jurisdiccional.<sup>26</sup>*

**Rafael Bielsa plantea:**

*Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de la entidades (sic) administrativas o de los particulares respecto de ellos.<sup>27</sup>*

Otro reconocido jurista, Adolf Merkl, realiza una explicación del acto administrativo en general, respecto de la cual creemos pertinente, por la forma en que nos ilustra, transcribirla en parte:

---

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Ed. Porrúa, México 2001, p. 238.

<sup>25</sup> En las fuentes consultadas algunos autores emplean cursiva en ciertos términos para resaltarlos del resto del planteamiento, en virtud de que en el presente trabajo todas las citas textuales se presentan en cursiva, en adelante, los términos a que se hace referencia serán resaltados en negrita, con el fin de respetar el énfasis otorgado por el autor.

<sup>26</sup> Burgoa, Orihuela, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México 2000, p. 15.

<sup>27</sup> Rafael Bielsa, citado por Martínez Morales, en *Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos*, Ed. Harla, México 1996, p. 202.

*La administración es un hacer, un obrar. Toda actividad encaminada a algo, aboca en hechos. [...] Las actividades administrativas que se caracterizan por el cumplimiento de determinados fines administrativos, marcan unas cortes más o menos profundas en esa, a primera vista, corriente continua de la acción administrativa. Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una actividad administrativa, un acto administrativo en el sentido más amplio de la palabra. Al enunciar acto administrativo no se ha de entender el hacer, sino lo hecho, no el trabajo, sino la obra. [...] Así, no es el proceso, sino la sentencia civil o penal, lo que constituye acto judicial; este hilo destacado de la gestión judicial va precedido, claro es, por actos preparatorios, como la interposición de la acción, la iniciación de la litis, la aportación de pruebas, el señalamiento o el término del juicio, etc., pero todos estos actos preparatorios culminan en la sentencia. De la misma manera, son actos administrativos el dictar una ordenanza, el otorgar una concesión, iniciar una legislación, apelar a un órgano y también una ejecución forzosa, el dejar expedita la vía pública de una aglomeración de gente, la inauguración de una escuela oficial o de un ferrocarril del Estado. Con la administración económica derivamos al infinito; no es posible ofrecer tipos de actos administrativos, sino únicamente ejemplos, todos jurídicamente equivalentes, porque así como los actos de la administración autoritaria se distinguen claramente, en su mayoría, por la forma, los de la administración económica, sólo por su contenido.<sup>28</sup>*

En cuanto a la definición legal, se reitera, la LFPA es omisa por lo que hace al concepto de acto administrativo, al igual que muchos otros ordenamientos de naturaleza administrativa, excepción hecha de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ambos ordenamientos en vigor,<sup>29</sup> los cuales en sus artículos 2º fracción I, y 1º fracción

---

<sup>28</sup> Merkl, Adolf, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editora Nacional, México, s. a. e., pp. 231 y 232.

<sup>29</sup> Nuevamente hacemos notar la tendencia a la definición en la codificación mexiquense, como lo hicimos líneas arriba (vid. supra, nota 8, página 4), agregando en este caso el mismo comentario respecto de la legislación procesal administrativa del Distrito Federal. Aun cuando los ordenamientos en cita son de naturaleza estatal, nos permitimos invocarlos toda vez que proporcionan la definición de la figura jurídica en estudio, por parte del legislador, lo cual nos coloca en presencia de una interpretación auténtica, que no debiera ser distinta, en cuanto a su esencia, de su correspondiente en el ámbito federal, pues si bien es cierto que los distingue una distribución de competencias, también lo es, que en lo modular, el acto

I, respectivamente, ofrecen una definición confeccionada por el propio órgano de producción de las disposiciones legales aludidas, mismas que nos permitimos transcribir en su parte conducente:

**Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

*Art. 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

*1. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;*

**Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.**

*Artículo 1. ...*

...

*Para efectos de este Código, se entiende por:*

*1 Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta;*

Una vez relacionados los conceptos precedentes nos encontramos en aptitud de pronunciarnos al respecto, por lo que de manera personal concebimos al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad, preponderantemente individual y ejecutiva, emitida por los entes de la administración pública en ejercicio de*

---

administrativo es el mismo en cualquiera de los niveles de gobierno. Por lo demás, justificamos nuestro actuar habida cuenta de la imposibilidad de incorporar un concepto aportado por la LFPA.

*sus facultades, que tiende a la creación, transmisión, modificación o extinción de una situación jurídica concreta y persigue el interés general.*<sup>30</sup>

## 2. Naturaleza del acto administrativo

### A. Criterios de la función estatal

El Estado, a efecto de ejercitar el mandato que le ha sido encomendado, se ha dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así lo establece en forma expresa el párrafo primero del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."*

El primero de ellos encargado de la creación de las normas jurídicas que rigen la vida social, económica y política de la Nación Mexicana; el segundo, encargado de la materialización de los dispositivos plasmados en las leyes, y; el último, con la responsabilidad de aplicar la legislación a los casos concretos sometidos a su jurisdicción.

Cada uno de estos poderes ejercita sus atribuciones por medio de la ley, el acto administrativo y la sentencia, respectivamente. Las facultades que les han sido conferidas por la Norma Fundamental, son estrictas y específicas para cada cual, sin que alguno pueda invadir la competencia de otro. No obstante, existen actos emitidos por el Poder Ejecutivo que revisten características definitivamente legislativas o judiciales;

<sup>30</sup> Debemos resaltar que nuestra conclusión no comprende todas aquellas cuestiones relativas a los reglamentos, contratos y actos materiales, en virtud de que ninguno de ellos participa de la naturaleza restringida de actos administrativos sobre la que versa el presente estudio. A mayor abundamiento remitimos al lector a la exposición respecto de la naturaleza de los actos administrativos desde la perspectiva de su origen, realizada en el punto 2 del apartado II, así como en el punto 3 del apartado III, ambos del Capítulo Primero de este libro.

actos del Poder Legislativo cuya sustancia es eminentemente ejecutiva o judicial; por último, hay otros que proviniendo de un órgano jurisdiccional, contienen una estructura característica de las leyes o de los actos de la administración.

Tal situación ha orillado a la necesidad de establecer dos criterios para la clasificación de los actos del Poder Público, a saber: el criterio formal y el criterio material.

El enunciado en primer término sostiene que la naturaleza de los actos deriva en forma ineludible de la del órgano del cual emana, es decir, sin importar las características del acto, éste será legislativo si emana de alguna de las Cámaras o de ambas; tendrá naturaleza administrativa si su confección fue responsabilidad del Presidente de la República; se considerará judicial cuando lo emita un juzgado o tribunal perteneciente al Poder Judicial de la Federación.<sup>31</sup>

El criterio material, en contraste, estipula que sin importar la naturaleza del órgano emisor del acto, el mismo habrá de considerarse según las características intrínsecas que posea.<sup>32</sup>

Así, la sustanciación y resolución de un juicio político, aun cuando constituya un acto formalmente legislativo, en virtud de provenir del Congreso Federal, debe considerarse materialmente judicial, en atención a su naturaleza procesal. Por otra parte, la adquisición de materiales o insumos por parte de los tribunales judiciales, no obstante que son actos formalmente judiciales, han de considerarse materialmente administrativos, en virtud de que no resuelven ninguna controversia. Finalmente, la

---

<sup>31</sup> En el presente trabajo se hace referencia únicamente a los Poderes de la Unión.

<sup>32</sup> Cfr. Serra Rojas, op. cit., p. 42.

emisión de reglamentos llevada a cabo por el Ejecutivo Federal, si bien constituye un acto formalmente administrativo, ha de considerarse materialmente legislativo, supuesto que prevé situaciones generales, abstractas e impersonales, características todas ellas propias de las leyes.<sup>33</sup>

Ha sido ampliamente discutido por los juristas, cuál es el criterio que debe prevalecer, teniendo como resultado que, en opinión de la mayoría, el criterio material se yergue como el más acertado, postura que compartimos sin lugar a dudas.<sup>34</sup>

### 3. Elementos y requisitos

No existe acuerdo entre los tratadistas respecto del número de elementos que integran el acto administrativo, tampoco hay coincidencia por cuanto hace a los requisitos, o alguna conclusión sobre si deben considerarse equivalentes o qué es lo que distingue unos de otros. La propia LFPA les da un trato indistinto, no obstante, con base en las opiniones doctrinarias, en el presente trabajo consideraremos elementos aquellas partes del acto administrativo que lo hacen surgir a la vida jurídica, cual si se tratase de los elementos de existencia del acto jurídico.<sup>35</sup> En esa tesitura, a efecto de obtener sencillez en la exposición, adoptaremos el sistema planteado por Miguel Acosta Romero,<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Cfr. Martínez Morales, op. cit., pp. 187 a 189.

<sup>34</sup> De lo expuesto se desprende que una parte de los actos administrativos no procede de la Administración Pública, empero, dada la naturaleza formal del ordenamiento materia de análisis, los actos administrativos provenientes de los otros dos poderes federales no serán abordados, sólo se presentan los criterios a fin de comprender en forma correcta la función estatal que nos ocupa: la administrativa, toda vez que la misma se erige en el presupuesto que legitima el actuar legal de la administración, base fundamental del acto administrativo.

<sup>35</sup> En el caso del acto jurídico, se distinguen claramente elementos de existencia y de validez, empero, al llevar tales conceptos al ámbito del derecho público, hallamos enormes dificultades para distinguir los elementos o requisitos que lo conforman, por lo que la noción de acto jurídico ha de considerarse exclusivamente como género, en cuanto funde la noción particular de acto administrativo.

<sup>36</sup> Acosta Romero et alii, op. cit., pp. 21 a 33.

considerando elementos únicamente aquellas partes que conforman o constituyen la integración del acto administrativo; en consecuencia, serán requisitos aquellas características inherentes a cada uno de los elementos, o a todos en su conjunto, sin llegar a constituir la esencia del acto, tales características reciben también la denominación de modalidades.

Es de resaltar que algunos administrativistas enlistan una serie de requisitos constitucionales del acto administrativo, al respecto, creemos que el acto administrativo en cuanto acto autoritario debe colmarlos, pero de ellos nos ocuparemos en el Capítulo Tercero del presente estudio.

Una vez realizada la observación precedente, se citan a continuación los elementos admitidos por la mayoría de los doctrinarios consultados:<sup>37</sup>

- a) el sujeto;
- b) la voluntad;
- c) el objeto;
- d) el motivo;
- e) el fin; y,
- f) la forma.

---

<sup>37</sup> Esta enumeración de elementos la proporciona Gabino Fraga, en el mismo sentido se pronuncia Alberto Sánchez Pichardo. Por su parte, Acosta Romero coincide, pero excluye el motivo y el fin por considerarlos requisitos. Andrés Serra Rojas concibe una clasificación de los elementos del acto administrativo de la siguiente manera: a) subjetivos: administración, órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano; b) objetivos: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin; y c) formales: procedimiento, forma de la declaración y notificación. Aunque dicha clasificación es más amplia y muy aceptable, nosotros tomamos como base en virtud de que, en primer lugar, en lo esencial no se contraponen a la utilizada, y, en segundo, refiere a los elementos y requisitos en forma indiscriminada, lo que para efectos del presente trabajo restaría sencillez y claridad al ya de por sí complicado tema en estudio.

Dentro del primer elemento existen dos sujetos: el activo y el pasivo de la relación jurídica administrativa; el primero de ellos es el órgano de la administración pública del que emana el acto; el último, es aquel a quien va dirigido o quien se encarga de su ejecución, pudiendo intervenir con tal carácter otro ente público, una persona jurídica colectiva o un solo individuo.

Una característica primordial, por cuanto hace al sujeto activo, la constituye la competencia, entendida como la facultad para realizar determinados actos que le es atribuida por el ordenamiento legal.

La voluntad consiste en el deseo de actuación del órgano administrativo, el cual deberá exteriorizarse de manera perceptible y objetiva, a fin de que sea evidente para aquellos a quienes va dirigida.

Dicha voluntad debe reunir dos características fundamentales a saber: libertad y ausencia de vicios.

El objeto del acto administrativo usualmente se divide en dos: a) objeto directo o inmediato: es la creación, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo; b) objeto indirecto o mediato: la realización de la actividad del órgano del Estado, en ejercicio de la potestad pública que tiene encomendada.

Las características que debe revestir el objeto del acto administrativo son: posibilidad física y jurídica; y, licitud; asimismo deberá ser determinado o determinable.

Por cuanto hace a la licitud, no basta con que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que debe respaldarlo una disposición expresa, salvo que se trate de facultades discrecionales, caso en el que deberá colmar al menos los siguientes requisitos: a) que no

contrarie ni perturbe el servicio público; b) que no infrinja normas jurídicas; y, c) que no sea incongruente con la función administrativa.

El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es decir, la situación de hecho o de derecho prevista por la ley como presupuesto necesario para la actividad de la administración.<sup>38</sup>

El fin del acto administrativo es —o por lo menos debe ser— siempre el interés general, de tal suerte que la finalidad perseguida por el agente público<sup>39</sup> no puede ser opuesta a la legislación, no puede rebasar su competencia ni salir de los cauces legales.

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos, junto al cúmulo de sus requisitos, circunstancias y modalidades. Por regla general, se alza como paradigma del actuar administrativo la forma escrita, atento a lo dispuesto por el artículo 16 de la CPEUM.<sup>40</sup>

Por cuanto hace a los requisitos, éstos son considerados según las modalidades que impongan a la existencia del acto administrativo, es decir, no condicionan el nacimiento del mismo, sino que plantean formas específicas para su materialización, por lo que su omisión o irregularidad no acarrea la nulidad del acto autoritario.

Entre los requisitos podemos citar, además de las modalidades de los elementos anteriores, el mérito y la oportunidad. El nombrado en primer lugar consiste en la conveniencia y utilidad del acto, o bien su adaptación a los fines genéricos y específicos

---

<sup>38</sup> Cfr. Fraga, Gabino, op. cit., pp. 267 a 274.

<sup>39</sup> El término *agente público* es sólo otra forma de nombrar al sujeto activo de la relación jurídica administrativa.

<sup>40</sup> Cfr. Acosta Romero et alii, op. cit., pp. 21 a 28.

que con su emisión pretenden obtenerse; el último, constituye aquella situación de hecho en donde el acto administrativo coincide con las necesidades de interés general, que en un momento dado deba satisfacer.

En cuanto a la legislación, el Título Segundo "*Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos*", del Capítulo I "*Del acto administrativo*", de la LFPA, en su artículo 3º contiene, en dieciséis fracciones,<sup>41</sup> los "*elementos y requisitos*" del acto administrativo, sin embargo no los define ni establece diferencia entre ellos, por el contrario, los trata en forma indistinta, únicamente los distingue en cuanto a los efectos que produce su omisión o irregularidad, tal como lo disponen los artículos 5º, 6º y 7º del ordenamiento legal en cita, enseguida nos permitimos transcribir el artículo 3º aludido:

*Artículo 3*

*Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

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

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

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

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

*V. Estar fundado y motivado;*

*VI. (Se deroga).*

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

---

<sup>41</sup> Las fracciones VI y XI se encuentran derogadas en virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1996.

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

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

*X. Mencionar el órgano del cual emana;*

*XI. (Se deroga).*

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

*XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*

*XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse (sic) deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

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

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

De las fracciones anteriores se desprende, como ya se ha dicho, que la legislación en comento contempla elementos y requisitos del acto administrativo, sin efectuar una distinción entre ellos, por lo que de manera evidente aquéllos rebasan en número a los planteados por los autores consultados.

La fracción I prevé la emisión del acto por un órgano competente, mediante el servidor público u órgano colegiado, exigiendo la manifestación de la voluntad del órgano emisor y estableciendo el principio de competencia a que hicimos referencia líneas arriba.<sup>42</sup> Por cuanto hace a la voluntad, como ha quedado precisado, ésta debe

---

<sup>42</sup> El principio de autoridad competente se estudiará, como exigencia constitucional, en el Capítulo Tercero.

manifestarse de manera indubitable, en virtud de la naturaleza esencialmente unilateral del acto administrativo, de donde se sigue que, si el ente público omite externar su intención creadora, modificatoria o extintiva de la realidad jurídica particular, incuestionablemente el acto aludido no habrá nacido a la vida jurídica.

En la fracción II se consigna uno más de los elementos: el objeto, planteándose asimismo las características que ha de reunir, a fin de conformar el acto administrativo.

Otro elemento del acto en estudio es la finalidad, entendida como la búsqueda que realiza la autoridad de la que aquél emana, en pos del interés general, dicho elemento se encuentra plasmado en la fracción III del numeral que se analiza.

La forma escrita se erige en una exigencia constitucional para la totalidad de los actos autoritarios, en tal virtud, consideramos que su incorporación dentro de la fracción IV del precepto en estudio, únicamente recoge la disposición primaria en comento.<sup>43</sup>

Si bien la Constitución General de la República no lo establece de manera expresa, ha sido constantemente reiterado, por el Poder Judicial de la Federación, el hecho de que todo acto de autoridad, incluida por supuesto la administrativa, debe presentar la firma autógrafa del funcionario o funcionarios públicos que tengan competencia para su dictado, según el cargo que ostenten, toda vez que el administrado, para encontrarse en aptitud de ejercitar su derecho de defensa, ha de tener plena certeza respecto de la identidad de la autoridad que proveyó el acto que afecta sus intereses, de lo contrario, no puede atribuirse la responsabilidad de su emisión a persona alguna que ostente un cargo público. Lo anterior ha sido considerado en numerosos criterios de jurisprudencia del Máximo Tribunal del país, de donde se desprende que el acto que no

---

<sup>43</sup> Debido a su naturaleza, la forma escrita será analizada dentro del Capítulo Tercero.

colme tal extremo se encuentra afectado de nulidad, pues aunque como dijimos, la norma fundamental no lo establece expresamente, en su interpretación se ha concluido que la citada firma forma parte de la fundamentación y motivación del acto autoritario.

En la actualidad diversas leyes y códigos administrativos exigen como requisito de los actos que se emitan, teniéndolos a ellos como fundamento, la firma autógrafa del funcionario competente, tal es el caso de la LFPA, en cuyo artículo 3º fracción IV, lo estatuye expresamente.

Creemos pertinente transcribir al efecto los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación:

*Octava Epoca*  
*Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*  
*Tomo: VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990*  
*Tesis: I.6a.A. J/22*  
*Página: 356*

**FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISION IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO.** *Una resolución determinante de un crédito fiscal en términos de los artículos 3o. y 4o. del Código Fiscal de la Federación debe constar en un documento público que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estar suscrito por un servidor público competente, lo cual sólo se demuestra por la existencia, entre otros extremos, de la firma autógrafa del signante y la falta de este signo gráfico impide otorgar alguna validez o eficacia al oficio relativo, ya que no es posible afirmarle o asegurarle al gobernado que una cierta resolución proviene de una pretendida autoridad dada la ambigüedad e incertidumbre que conlleva el uso de un sello que cualquier persona puede utilizar y estampar en un oficio, cuando que la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, impone que se demuestre la identidad del emisor para los efectos de la autoría y la responsabilidad que implica el ejercicio de las facultades que a cada autoridad le corresponden.*

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 1496/88. Super Servicio Lomas, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretario: Jean Claude Tron Petit*

*Amparo directo 1726/88. Jardines de Tlalnepanitla, S. A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Tello Espindola.*

*Amparo directo 346/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 11 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.*

*Amparo directo 946/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 25 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.*

*Amparo directo 326/90. Omnibus de México, S. A. de C. V. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 668, pág. 487.*

*Octava Epoca*

*Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989*

*Tesis: 1.6o.A. J/17*

*Página: 917*

**FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. DEBE APARECER EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA.** *Es irrelevante que el original del documento a partir del cual tal vez se haya elaborado la resolución impugnada, tenga firma auténtica de su emisor, ya que el documento entregado a la quejosa contiene simple sello de la rúbrica, lo cual es violatorio de garantías, en razón de que constituye para ella un acto de autoridad que le molesta y priva de sus recursos pues no es el primer ejemplar, sino la copia que le fue entregada el que le agravia y, por ende, éste debe estar revestido de todos y cada uno de los requisitos de validez del caso.*

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 1496/88. Súper Servicio Lomas, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretario: Jean Claude Tron Petit.*

*Amparo directo 1726/88. Jardines de Tlanepanula, S. A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Tello Espindola.*

*Amparo directo 106/89. Mangueras Industriales, Herramientas, Accesorios y Conexiones, S. A. 15 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Jorge Higuera Corona.*

*Amparo directo 166/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 15 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretaria: María Eugenia Peredo García Villalobos.*

*Amparo directo 346/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 11 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.*

*NOTA: Aparece publicada en la Gaceta 16-18, pág. 104.*

*NOTA: Tesis por contradicción J/2a. 2/92, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 56, agosto de 1992, 8a. Época, pág. 15, rubro: "FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA RATIFICACION DE CREDITOS FISCALES".*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 468, pág. 340.*

Por su parte, la fracción V hace referencia a la fundamentación y motivación del acto administrativo, debiendo entenderse por acto debidamente fundado, aquel que contenga la cita de los preceptos legales aplicables al caso concreto, al igual que las normas de derecho que otorguen competencia a la autoridad emitente; por cuanto hace a la motivación, la misma se colma cuando el sujeto activo consigna, en el cuerpo mismo del acto autoritario, las circunstancias especiales, razones particulares o causas

inmediatas que tomó en consideración para dictar la providencia, siendo menester además que la norma invocada se ajuste exactamente al caso particular.<sup>44</sup>

Especial importancia reviste la fracción VII, en cuanto establece como elemento indispensable para la emisión del acto administrativo, la sujeción, previo a su dictado, al procedimiento administrativo previsto en la LFPA, cuya omisión o irregularidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° de la propia ley, acarrea la nulidad del acto.<sup>45</sup>

La fracción VIII del numeral materia de análisis resulta un tanto confusa, respecto del establecimiento de uno o más requisitos o elementos, a fin de ilustrar en tal sentido consideramos adecuado transcribir las palabras de Miguel Acosta Romero:

*Esta fracción reconoce lo que en Teoría General del Derecho es un vicio de la voluntad, es decir el error, pero la segunda parte de la frase habla de que ese error puede ser sobre: a) objeto, b) causa o motivo, c) el fin del acto; lo que establece una posibilidad muy amplia de error, introduciendo una noción que no es propia del Derecho Administrativo, que es la causa; y también habla textualmente de "causa o motivo" y consideramos que son dos conceptos diferentes, pues la Constitución sólo habla de motivo en el artículo 16 y nunca de causa, tampoco habla de fin, por lo que la ley introduce aspectos no previstos en el artículo 16 constitucional.<sup>46</sup>*

De donde se advierte que la fracción de mérito contiene al mismo tiempo parte del elemento subjetivo, en cuanto a las modalidades de la voluntad; asimismo prevé las características que deben revestir el motivo y el fin, elementos éstos, sustanciales del acto administrativo.

---

<sup>44</sup> Para abundar al respecto, remitimos al lector al Capítulo Tercero del presente libro.

<sup>45</sup> El estudio del procedimiento administrativo que da origen al acto administrativo, así como las consecuencias que produce su incumplimiento, en virtud de formar parte esencial del presente trabajo, se contiene en los Capítulos Segundo y Cuarto del mismo, razón por la cual remitimos al lector a esos lugares, toda vez que es ahí donde tal estudio se desarrolla.

<sup>46</sup> Acosta Romero et alii, op. cit., p. 256.

La fracción subsecuente consagra los extremos a que debe apegarse la manifestación de voluntad del autor del acto, lo que salvaguarda la integridad de la intención del ente administrativo. En cuanto a ésta, se reitera, perseguirá siempre el interés general.

Finalmente, consideramos que la fracción X es la última de las listadas, salvo el caso de la fracción XIII, que contiene disposiciones atinentes al fondo del acto, es decir, cuestiones necesarias para la existencia del acto administrativo, las cuales, como veremos más adelante,<sup>47</sup> no son susceptibles de subaunarse o perfeccionarse en ningún momento posterior a su emisión, sea que la autoridad lo pretenda de oficio, o bien ante una instancia jurisdiccional, judicial o administrativa, planteada por el afectado. De ahí que, atento al principio de autoridad competente, el órgano emisor del acto se encuentra obligado a plasmar su denominación en el cuerpo del mismo, a fin de que el gobernado se halle en aptitud de conocer si las disposiciones legales que, en su caso, tal autoridad invoque como fundatorias de su actuar, le otorgan competencia para el dictado de la providencia.<sup>48</sup>

La fracción XII previene el caso en que una autoridad competente, habiendo colmado los elementos que integran el acto administrativo, comete un error en cuanto al expediente donde consta el procedimiento, así como en el nombre de la persona a quien va dirigido o respecto de ciertos documentos, en otras palabras, su voluntad se exterioriza en forma legítima, sin embargo se dirige equivocadamente a quien no corresponde.

---

<sup>47</sup> Vid. *infra*, Capítulo Tercero.

<sup>48</sup> Vid. *supra*, nota número 42, p. 25.

En la fracción XIII se establece la obligación de la autoridad emitente del acto administrativo para indicar lugar y fecha de la emisión. En ese sentido, Miguel Acosta Romero comenta que tal señalamiento constituye una costumbre jurídica sin lugar a dudas. Abundando al respecto resulta conveniente precisar que, en efecto, el hecho de colocar en los escritos, públicos o privados, el lugar y la fecha, difícilmente se soslaya por los encargados de su elaboración, no obstante, hasta hace poco se sostuvo el criterio, por parte del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de que la omisión de la fecha de emisión no trae como consecuencia la nulidad del acto, pues para el caso de que el acuerdo o resolución de la autoridad carezca de la citada fecha, deberá entenderse emitido el día de su notificación, así lo establecía la Tesis número I.7o.A.77 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 950, que a la letra dice:

*"ACTOS ADMINISTRATIVOS, LA FECHA DE EMISIÓN NO ES UN REQUISITO INDISPENSABLE PARA LA VALIDEZ DE LOS. La falta de señalamiento de la fecha de emisión de un acto administrativo no produce su nulidad y la indebida fundamentación que en torno a él se alegue, debe analizarse particularmente con independencia de la carencia anotada, toda vez que la omisión apuntada no produce indefensión al gobernado, pues en su caso debe reputarse emitido en la fecha en que se da a conocer a su destinatario, ya que es el único dato objetivo de su inicio de existencia; lucubrar en contrario será conjeturar sin base legal o material."*

No obstante lo anterior, la discrepancia entre la tesis precedente y la sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, dio lugar a la jurisprudencia integrada por contradicción de tesis 10/2000-SS, resulta por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, misma que a la letra establece:

*Novena Época  
Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XII, Julio de 2000  
Tesis: 2a./J. 61/2000  
Página: 5*

**ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.** *De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se comiencen en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.*

*Contradicción de tesis 10/2000-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 2 de junio del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.*

*Tesis de jurisprudencia 61/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio del año dos mil.*

Por lo anterior, consideramos que la fracción que se analiza se aparta del principio constitucional de autoridad competente, al establecer la ausencia de lugar y fecha de expedición del acto administrativo como un requisito subanable.

Creemos que lo dispuesto por la fracción XIV, consagra el derecho de las partes en un procedimiento administrativo, para ejercitar dentro de él su defensa, ésta consiste

en esencia, en que la autoridad abra una dilación probatoria y le dé oportunidad al pasivo de alegar lo que a su derecho convenga. Por lo demás consideramos que, por regla general, todos los actos administrativos deben notificarse, bien sea por medio de un órgano de publicación, o de conformidad con las disposiciones respectivas del ordenamiento legal que rige el acto, lo que puede ser: personalmente, por lista, por boletín, por estrados o por edictos, principalmente.<sup>49</sup> Atentó a lo anterior, el que la autoridad coloque obstáculos para el conocimiento que debe tener el sujeto a quien se dirige el acto administrativo, constituye una circunstancia que afecta su defensa, por ello consideramos que, la omisión del señalamiento a que se refiere la fracción en estudio, debería acarrear la nulidad del acto respectivo.

En el mismo orden de ideas, la fracción XV impone la obligación para la autoridad, de hacer saber al administrado cuáles son los recursos que puede interponer en caso de que considere que la providencia le depara perjuicio, empero, la omisión de dicha precisión no acarrea la nulidad del acto administrativo y puede subsanarse, atento a lo dispuesto por los artículos 5° y 7° de la LFPA. Sobre el particular, debemos mencionar que el hecho de que un acto de autoridad, no contenga la mención expresa del recurso procedente para obtener su revocación o modificación, no causa agravio alguno al sujeto pasivo, siempre que el acto esté debidamente fundado, pues en tal circunstancia, aquél puede acudir a la ley de donde éste procede, a fin de conocer los recursos que prevé, si la ley respectiva no establece ningún medio de defensa en sede

<sup>49</sup> Existen actos administrativos que no causan ningún perjuicio o molestia al gobernado, en tal sentido, la autoridad no tiene obligación de notificarlos, igual sucede con aquellos actos que se emiten dentro de una dependencia y que sólo están a quienes forman parte de la misma, en este caso, basta con que el emisor por medio de circulares acuerdos y órdenes, haga saber a su personal las disposiciones respectivas. Por lo tanto, en virtud de la restricción de la disertación que nos ocupa, dentro de ésta, tales actos no serán tomados en consideración.

administrativa, el particular podrá ocurrir en demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, la fracción XVI del artículo en estudio, dispone el agotamiento, por parte de la autoridad, de los puntos que a ésta se hayan planteado, o bien aquellos que por mandato legal deban ser resueltos en un caso específico, en ese sentido, si el acto administrativo responde a la solicitud de un gobernado, la resolutoria, en caso de que niegue lo solicitado, deberá razonar en su totalidad la negativa de las peticiones que le fueron hechas, asimismo, en el supuesto de que se hayan aportado pruebas en el procedimiento administrativo que precede al acto, la autoridad deberá valorarlas a cabalidad. Debido a la importancia de la resolución emitida, cuando ésta se dicte omitiendo alguna cuestión, tal omisión debe llevar a la nulidad del acto, en cuanto constituye un agravio para el particular.

Como puede observarse, en términos generales la LFPA recoge los elementos planteados por la doctrina, atomizándolos quizá para efectos prácticos, empero, consideramos que ello deviene infructuoso, habida cuenta que los elementos son idénticos, y que la división apuntada complica, en ocasiones, la interpretación de los preceptos, lo que a primera vista revela una técnica legislativa defectuosa. Baste para sostener tal afirmación, el hecho de que la fracción VI derogada,<sup>50</sup> establecía literalmente lo mismo que la fracción V, sólo agregando la palabra "*debidamente*".

---

<sup>50</sup> Vid. supra, nota 41, p. 24.

#### 4. Características

La importancia del acto administrativo radica en su carácter imprescindible como vía para la provisión de medios, así como para la consecución de los fines del Estado, concretamente del Poder Ejecutivo, es decir, constituye el motor que anima el funcionamiento de todo el aparato gubernativo.

La Administración Pública Federal requiere, para el cumplimiento de su misión constitucional, medios idóneos para interactuar con los gobernados, actuando en un marco de legalidad. Entre ellos, el instrumento que permite la satisfacción de las demandas ciudadanas es el acto administrativo, entendido como acto jurídico emitido por la autoridad administrativa. Es necesario resaltar que, entre la gran variedad de actos verificados dentro del universo de la gestión administrativa, a los organismos descentralizados, no siempre les resulta aplicable la definición de acto administrativo a que hicimos referencia, empero, es indispensable señalar que las citadas entidades paraestatales emiten actos y sustancian procedimientos de naturaleza administrativa, así debe entenderse dada la disposición expresa contenida en el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que, además de la Administración Pública Centralizada, los actos administrativos emitidos por los organismos descentralizados se encuentran regulados por dicha ley, *"respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado (sic) preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo."*

Resulta conveniente distinguir algunas propiedades que caracterizan al acto administrativo y lo separan en su confección y estudio, de otros medios de cumplimiento de la función estatal. Lo anterior, tomando en consideración que el devenir de las

funciones de la administración constituye un todo corriente y carente de forma, la totalidad de ese conjunto proviene de la cumplimentación de las normas jurídicas por parte de la Administración Pública, sin embargo, esa masa colosal resultante del ejercicio de las atribuciones de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, se halla conformada por pequeñas partes, las cuales constituyen derecho para cada uno de los particulares a quienes va dirigido, partes que conocemos como actos administrativos.

Aunque la administración cumple su objetivo persecutor del interés público, al utilizar sus facultades y mediante el empleo de normas de carácter general, resulta innegable que la aplicación de esas normas a los casos concretos del conocimiento de las citadas autoridades, sólo es posible mediante la emisión de actos administrativos, los cuales a su vez son el único cauce para la consecución de los fines del Estado, que a ella le han sido encomendados. Por tal motivo, los actos de la administración deben apegarse a las disposiciones de orden público que les dan origen, sin soalar que, por virtud de la juridificación de las funciones administrativas del Estado, quedan también supeditados al principio de legalidad por encima de cualquier otra disposición, habida cuenta que en nuestro país su exigencia ha sido elevada a rango constitucional.<sup>51</sup>

El acto administrativo, como acto jurídico de la Administración Pública, se apoya en tres nociones esenciales: su carácter ejecutivo, su presunción de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno. La administración pública tiene el derecho de actuar

---

<sup>51</sup> Cfr. Adolf Merkl, op. cit., pp. 208 a 214.

**unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones de los administrados.<sup>52</sup>**

**Dadas las anteriores precisiones, resulta necesario comprender el acto administrativo en su justa medida, como especie del acto jurídico, con las modalidades y caracteres que le otorgan una clasificación especial.**

---

<sup>52</sup> Cfr. Serra Rojas, *op. cit.*, p. 242.

### III. EL ACTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR

#### 1. La teoría de las nulidades en derecho administrativo

En materia de derecho público se ha intentado elaborar una teoría general de las nulidades, por cuanto hace a los actos administrativos, situación que plantea extrema dificultad, habida cuenta que los tratadistas han trasladado dicha teoría del derecho privado, por lo que, tomando en consideración que aún dentro de éste, sus postulados no encuentran aceptación generalizada, al ser implantada en el derecho administrativo se acentúan los problemas que le son inherentes. A este respecto se han pronunciado célebres tratadistas, cuyo punto de vista hemos tomado como base para emitir nuestra opinión.

Gabino Fraga se pronuncia en este sentido:

*La validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos [...] En el caso de falta absoluta o parcial de algunos de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste. La doctrina del derecho común ha formulado no sin vivas discusiones una teoría general de las nulidades de los actos civiles irregulares. Estos grados son, según la doctrina clásica admitida por nuestra legislación civil, la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.<sup>53</sup> [...] Desgraciadamente, en el derecho administrativo no es posible formar una teoría de la invalidez de los actos jurídicos que pueda presentar lineamientos tan marcados [...] En vista de todo lo anterior sólo puede afirmarse que la teoría de las nulidades en derecho administrativo, fuera de los casos en que exista disposición expresa en la ley, sigue cauces diferentes de los que sigue la teoría en derecho privado y que en muchas ocasiones no basta comprobar una irregularidad para nulificar un acto, sino que de acuerdo con los intereses en juego el acto podría sostenerse originando tan sólo responsabilidad para su autor.<sup>54</sup>*

<sup>53</sup> Vid. supra, punto 2, apartado I.

<sup>54</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 289, 291 y 292.

En el mismo orden de ideas, Serra Rojas explica:

*Pocas teorías ofrecen tantos problemas como la teoría de las nulidades en el derecho administrativo [...] Los vicios de los actos administrativos destruyen su validez y no les permiten producir efectos jurídicos. [...] Las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés general. El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del estado de derecho. [...] Principalmente la terminología, la clasificación y los efectos de las nulidades han sido tomados del derecho privado. [...] Esto ha creado problemas complejos que desaparecerán cuando el derecho administrativo elabore un sistema de ineficacias administrativas, con nuevas denominaciones y bajo criterios más precisos. Estimamos que la clasificación tradicional de las nulidades debe desaparecer del campo del derecho público, porque no se ajusta a la naturaleza de las nuevas relaciones. El derecho administrativo moderno demanda un nuevo y radical enfoque del problema. Insistimos en que el interés general que interviene en los actos públicos es diverso de los intereses y finalidades que intervienen en los actos privados.<sup>55</sup>*

Con base en lo indicado por los dos ilustres maestros, podemos advertir que, aun cuando se ha intentado elaborar la teoría a que se ha hecho referencia, tomando como punto de partida la teoría de las nulidades en derecho civil, no se ha llegado a buen término debido a las complicaciones que entraña el empate de sus postulados con los del derecho público, por ello creemos que la materia es propicia para investigar y elaborar propuestas que tiendan a solucionar el problema de fondo, dado que la legislación vigente, en nuestro caso la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encuentra lejos de simplificar el régimen sancionador a que se encuentra sujeto el acto administrativo por ella regulado, en cuanto establece, como veremos más adelante, la invalidez de los actos administrativos dividiéndola, según el caso, en nulidad o anulabilidad, sin mencionar la diversidad de legislaciones administrativas que dan a las nulidades un tratamiento indiscriminado de inexistencia, ineficacia e invalidez.

<sup>55</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 352 y 353.

## 2. Inexistencia

Aunque sin acuerdo unánime, se ha trasladado al campo del derecho administrativo la idea de actos inexistentes, entendidos como aquellos que carecen de uno de los elementos esenciales u orgánicos que los conforman.

En ese sentido, se hace patente el desacuerdo de algunos estudiosos que sostienen que la noción de inexistencia debe eliminarse de la teoría de la ineficacia del acto administrativo, arguyendo que los actos inexistentes no son actos administrativos, sino situaciones de hecho que contravienen disposiciones legales, éstos surgen primordialmente por falta de voluntad, de objeto, de competencia o de forma, por lo que no deben ser tomados en cuenta por el derecho administrativo, son inválidos, y lo único que pueden provocar es la responsabilidad del emitente.<sup>56</sup>

Otros autores admiten la inexistencia de los actos administrativos, diciendo que tal inexistencia es la sanción especial que no necesita previsión legal, simplemente opera como una necesidad lógica en los casos en que el acto carece de alguno de sus elementos esenciales.<sup>57</sup>

No es de todos aceptada la inexistencia del acto administrativo como se ha planteado, algunos autores reconocidos como Miguel Acosta Romero, consideran que la inexistencia de un acto se da sólo cuando se presenta la ausencia total de sus elementos, no obstante que admiten que deberá excluirse la inexistencia de la teoría de las nulidades del acto administrativo, criticándola de la siguiente manera:

*Creemos que la teoría de las inexistencias y de las nulidades en Derecho Civil está matizada de formalismo, puesto que es ilógico el concepto de inexistencia,*

<sup>56</sup> Cfr. Serra Rojas, op. cit., pp. 358 y 359.

<sup>57</sup> Cfr. Fraga, Gabino, op. cit., p. 292.

*ya que si existe un elemento, consideramos que habrá acto jurídico, si se quiere mal conformado, o al que le faltará un elemento de estructura, pero la expresión, "acto inexistente", como ciertamente lo afirma Bielsa. "establece, implica, una antinomia lógica", puesto que, independientemente de la apreciación objetiva de los efectos de un solo elemento, o bien que no se produzcan éstos, creemos que es más propio hablar de irregularidad del acto debido a su mala conformación. [...] se debe buscar en el derecho administrativo una teoría propia que estudie las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, que traigan como consecuencia la declaración de su nulidad o invalidez y que correspondan al método propio del Derecho Administrativo. [...] No existe en Derecho Administrativo un código, una ley, o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades, y nosotros proponemos que se llamen irregularidades e ineficacia; puesto que la legislación administrativa es muy cambiante y hay dispersión enorme de criterios y de situaciones que se prevén como nulas. [...] creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél.<sup>58</sup>*

Acorde con los criterios que anteceden, podemos concebir al acto administrativo existente, como aquel que colma los requisitos indispensables para su creación y de los cuales deviene su eficacia jurídica.<sup>59</sup> El acto administrativo que reúne a cabalidad los elementos que deben conformarlo, así como los requisitos o modalidades que requiere, recibe el nombre de acto administrativo perfecto.

En efecto, el hecho de que un acto administrativo carezca de alguno de sus elementos fundamentales, es decir aquellos indispensables para que nazca a la vida

---

<sup>58</sup> Acosta Romero et alii, op. cit., pp. 64 a 69.

<sup>59</sup> Aun cuando la legislación, sobre todo, emplea los términos de manera indistinta, debe tenerse en cuenta que la perfección del acto administrativo no entraña su eficacia, supuesto que existen actos perfectos que son ineficaces y viceversa, por tanto la eficacia depende de la ejecución que se realice en el mundo fáctico, al respecto creemos pertinente transcribir la opinión de Miguel Acosta Romero: "Sobre este aspecto, la doctrina denomina *acto administrativo perfecto* a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por *acto eficaz* aquel que se realiza jurídica y materialmente."

jurídica, acarrea en forma ineludible su inexistencia con las correspondientes consecuencias legales, es decir, el acto administrativo por constituir una facultad propia del Estado, goza de la presunción de estar emitido con apego a las disposiciones previstas para los de su especie, sin embargo, en la práctica observamos que un enorme número de actos de la administración incumplen con los requisitos mínimos para revestir legalidad, por ello se reputan indispensables los medios de defensa en materia administrativa, pues no hay otra forma de que los gobernados ataquen aquellos actos ilegales que afectan su esfera jurídica, respecto de los cuales, sólo mediante la revisión que de ellos se realice ante las instancias administrativas o judiciales, se deducirá si cumplen o no, con la normatividad que les da origen.

### 3. Nulidad y anulabilidad

El acto nulo, en contraste con el acto inexistente, posee la totalidad de los elementos que deben conformarlo, empero, alguno o algunos de ellos se encuentran viciados, por ello dicho acto puede ser nulo o anulable, o bien, nulo de pleno derecho o relativamente nulo, según el grado de defecto que presente.<sup>40</sup>

A continuación haremos relación de las características de los actos respecto de los cuales opera la nulidad de pleno derecho:

- a) el acto viola leyes prohibitivas o de interés público;
- b) el acto es realizado por un funcionario incompetente;
- c) el acto no se convalida por prescripción;

---

<sup>40</sup> Si bien adoptamos la clasificación basada en el derecho civil, por cuanto hace a la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, en virtud de que la LFPA la recoge en sus preceptos, no debemos olvidar los comentarios hechos respecto de su inconveniencia, cuando se aplica al derecho administrativo.

- d) de la nulidad puede prevalerse cualquier persona;
- e) no se legitima por confirmación;
- f) actos constitutivos de delitos;
- g) reglamentos inconstitucionales o ilegales;
- h) actos cuyo contenido sea legalmente imposible;
- i) actos dictados por órganos colegiados de manera irregular;
- j) desvío de poder;
- k) falta de forma, cuando importa solemnidad o requisito esencial;
- l) actos que prescinden del procedimiento administrativo, y
- m) actos cuyo contenido es materialmente imposible.

Puede concluirse que la nulidad de pleno derecho es la calidad del acto cuya ineficacia es intrínseca, y por ello carece de efectos desde su nacimiento sin necesidad de impugnación, sus características son: ineficacia inmediata, carácter general de la nulidad e imposibilidad de saneamiento.<sup>61</sup>

Por su parte, la nulidad relativa o anulabilidad consiste en aquella calidad del acto administrativo que, aparentemente es normal y surte sus efectos, hasta en tanto no se pronuncie su nulidad, es decir, los vicios de que adolece no son tan relevantes como para nulificarlo de origen; el interesado podrá pedir su anulación, mas la autoridad estará en aptitud de subsanarlo, e incluso podrá convalidarse si se confirma, o si no se ejercita en tiempo la acción o derecho tendiente a la citada anulación.

---

<sup>61</sup> Cfr. Serra Rojas, op. cit., pp. 360 a 362.

**Las características que distinguen a esta clase de nulidad de la de pleno derecho son:**

- a) el acto viola leyes permisivas, supletorias u otras de la misma naturaleza;
- b) el acto es realizado por autoridad competente, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular;
- c) el acto se convalida por confirmación;
- d) el acto se perfecciona por la prescripción;
- e) la nulidad sólo pueden invocarla los interesados;
- f) el acto no es constitutivo de delito;
- g) el contenido del acto es posible y lícito;
- h) la forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse;
- i) el error es enmendable; y
- j) la nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley.

En tal virtud, el acto anulable, surte plenamente sus efectos hasta antes de que se pronuncie su anulación, de ahí que estemos en aptitud de concluir que el mismo recibe una sanción menor, debido a la poca importancia de las irregularidades que presenta, con respecto a la nulidad absoluta o a la inexistencia.

Al respecto, el artículo 5° de la LFPA textualmente establece:

## ***CAPITULO II***

### ***De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo***

#### ***Artículo 5***

***La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.***

De donde se advierte que el precepto legal en cita, adopta el sistema de nulidades a que se ha hecho referencia.

Por su parte, los artículos 6º y 7º disponen:

**Artículo 6**

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

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

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

**Artículo 7**

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

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

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

De lo anterior se evidencia que la LFPA considera de mayor relevancia las fracciones I a X de su artículo 3º, por ello establece la sanción de nulidad para los actos que no reúnan los requisitos que prevé, coincidiendo en buena medida con los criterios

doctrinales arriba planteados; en contraste, para el caso de que éstos sean irregulares, estatuye que el acto nulo es subsanable, lo que contraría la naturaleza de este tipo de nulidad.

En cuanto a las fracciones XII a XVI, la ley en comento las estima poco relevantes en cuanto al fondo del asunto, por ello sanciona su omisión o irregularidad con la anulabilidad, casi al tenor del planteamiento teórico precedente.

Finalmente, creemos pertinente resaltar la disposición expresa del cuerpo de leyes en estudio, en mérito de la cual, en términos de la fracción VII de su artículo 3º, así como los diversos 5º y 6º de la LFPA considera nulo el acto administrativo que se emita sin sujetarse al procedimiento administrativo que le da origen, circunstancia que se contrapone a lo estatuido por su artículo 61 materia de la presente disertación, encontrando sustento en las consideraciones doctrinales, amén de que el acto así emitido es considerado, jurisprudencialmente, como violatorio de garantías individuales.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Vid. *infra*, Capítulos Segundo y Cuarto.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

## I. PROCESO

### 1. Concepto

El proceso, al igual que muchas otras figuras jurídicas fundamentales, ha sido concebido y definido casi siempre con numerosas discrepancias, por los especialistas del derecho procesal, de ahí que para obtener una idea consistente de lo que por aquél debe entenderse, citaremos enseguida diversas definiciones elaboradas por connotados estudiosos de la materia, a fin de arribar a nuestra propia conclusión.

Al respecto, Cipriano Gómez Lara expresa:

*Entendemos por proceso un*

*Conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros extraños a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.(sic)<sup>63</sup>*

Para García Máynez:

*Es el cúmulo de actos de los órganos competentes del Estado, destinados a la aplicación de las normas de derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que declaren la existencia de determinada obligación y, en caso necesario, ordenen que se haga efectiva.<sup>64</sup>*

<sup>63</sup> Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 2002, p. 95.

<sup>64</sup> García Máynez, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

Andrés Serra Rojas explica: *"En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada."*<sup>65</sup>

Arellano García elabora el siguiente planteamiento:

*Desde el punto de vista meramente gramatical, cuando es utilizada la expresión "proceso" se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales. [...] Por tanto, entendemos por proceso jurisdiccional el cúmulo de actos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas.*<sup>66</sup>

Finalmente transcribimos el concepto aportado por Miguel Acosta Romero, en los siguientes términos: *"Para nosotros, proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."*<sup>67</sup>

Tomando como base las definiciones acuñadas por los tratadistas invocados, creemos, de manera personal, que *el proceso es la suma de actos realizados por un órgano competente del Estado, así como por los sujetos sometidos a su jurisdicción con pretensiones contrarias, con la finalidad de aplicar las normas jurídicas a un caso particular, a efecto de dirimir una controversia.*

<sup>65</sup> Serra Rojas, op. cit., p. 285.

<sup>66</sup> Arellano García, *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa, México 2002, pp. 1 a 6.

<sup>67</sup> Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2002, p. 909.

## 2. Características

Una vez fijada la noción de proceso que hemos de utilizar, se impone conocer sus más sobresalientes particularidades, entre ellas se cuentan las siguientes:

- a) El proceso forma un todo, para que exista debe acumular una serie de actos que si bien tienen verificación propia, han de concatenarse a fin de conformarlo.
- b) Siempre requiere la participación de un órgano competente del Estado que, por atribución expresa de la ley, cuente con facultades para conocer de la controversia suscitada, así como para decir el derecho en el caso concreto, aplicando las normas que lo rigen.
- c) Entraña una controversia cuya solución se busca.
- d) Requiere la participación activa y material de las partes que intervienen en él.
- e) Los pasos a seguir dentro del proceso se encuentran regulados por las normas jurídicas aplicables al caso.<sup>68</sup>

De tal manera que, en un sentido más formal podríamos concebir al proceso como *la sucesión de procedimientos en la substanciación de una instancia, tendientes a la obtención de una resolución*. En virtud de que el mismo busca la solución de un litigio, de una controversia y la aplicación de una norma jurídica al caso concreto, a través de la instancia planteada a un órgano jurisdiccional.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Cfr. Arellano García, op. cit., pp. 7 y 8.

<sup>69</sup> Es necesario aclarar que el órgano jurisdiccional puede ser de naturaleza administrativa (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), y lo que ante él se sustancia es un proceso administrativo, como especie de procedimiento administrativo, que no deberá confundirse con el procedimiento administrativo, previo a la emisión del acto administrativo, cuya delimitación y nociones fundamentales se abordan en el apartado IV de este Capítulo, principalmente.

## II. PROCEDIMIENTO

### 1. Concepto

Entre los conceptos jurídicos que no encuentran unidad en su definición, el procedimiento no constituye excepción. Así Niceto Alcalá Zamora nos dice:

*"...el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad de efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.."*<sup>70</sup>

Jesús González Pérez establece: *"El procedimiento [...] es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de actos regulada por el derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por la misma corre."*<sup>71</sup>(sic)

Miguel Acosta Romero menciona: *"Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto."*<sup>72</sup>

De conformidad con lo anterior, advertimos que *el procedimiento es una sucesión de actos que buscan la realización de un efecto jurídico final, es decir, la realización de un acto diverso de aquellos que lo originan.*

### 2. Características

Las características fundamentales del procedimiento estriban en su calidad de medio, previsto por el ordenamiento legal, a fin de cumplimentar cualquier mandato legítimo, o

<sup>70</sup> Alcalá Zamora, citado por Cipriano Gómez Lara, op. cit., p. 217.

<sup>71</sup> González Pérez, citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 285.

<sup>72</sup> Acosta Romero, Teoría..., op. cit., p. 909.

**bien para la preparación o sustanciación de dicho mandato o de un proceso, cualquiera que sea la instancia u órgano del Estado ante quien haya de ventilarse. Esta acepción, como se ve, trata de la noción genérica de procedimiento, habida cuenta que dentro de la administración se configuran innumerables procedimientos previamente establecidos en ordenamientos legales, tendientes cada uno de ellos a la consecución de un fin específico, siendo éste, por regla general, la materialización de un acto.**

### III. DISTINCIÓN ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

#### 1. Diferencia

Hay quienes marcan una línea infranqueable entre proceso y procedimiento, algunos más pretenden establecer entre ellos una sinonimia; lo cierto es que proceso y procedimiento deben distinguirse, al constituir dos figuras jurídicas diversas, las cuales si bien no tienen diferencias abismales que impidan su confusión, al adentrarnos con mayor profundidad en sus definiciones podemos advertir características que, aun cuando los colocan el uno al lado del otro, también los diferencian, otorgándoles el carácter de contenido y continente, respectivamente.

Las diferencias a que nos referimos han sido señaladas por infinidad de estudiosos en el derecho mexicano al igual que en el derecho comparado, puesto que tales figuras jurídicas rebasan las fronteras del país, en cuanto que sus caracteres fundamentales son similares en múltiples regímenes jurídicos, actuales y pretéritos.

Así se pronuncia Arellano García, al explicar:

*En ocasiones se ha utilizado el vocablo "proceso" como sinónimo de "procedimiento". No hay sinonimia entre ambas expresiones puesto que "procedimiento" es la acción o modo de obrar. Es decir, marca una serie de acciones en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta. En el proceso se contemplan las etapas diversas en abstracto. Podríamos decir que el procedimiento es abstracto y el proceso es concreto. En el proceso se previene una secuela ordenada al desempeño de la función jurisdiccional, mientras que en el procedimiento, la realidad se ha pretendido apegar a esa secuela, pero con todos los matices e individualidad que impone el caso real.*

*El proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o*

*parcial. El procedimiento es el desarrollo real de un caso en el que se ha planteado una determinada controversia.*<sup>73</sup>

Con idéntica finalidad, Jesús González Pérez afirma:

*La tesis que confunde proceso y procedimiento y la tesis que distingue proceso y procedimiento. La primera tesis es insostenible, "porque el proceso por su propia naturaleza puede darse en todas las funciones estatales". La segunda tesis se apoya en que "la mayoría de la doctrina procesal parte de la distinción entre proceso y procedimiento, afirmando que mientras aquél es un concepto esencialmente teleológico, éste es, de índole formal. El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente, aquel sistema que confía la satisfacción de las pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de actos regulada por el derecho.*<sup>74</sup>

Así las cosas, es patente la necesidad de distinguir el proceso del procedimiento, en su acepción genérica, aplicable a la totalidad del derecho, sin soslayar el hecho de que su aparición en la práctica legal, casi siempre de la mano, dificulta enormemente su visualización objetiva. Todo proceso requiere un procedimiento, pero no todo procedimiento forma parte de un proceso.

Animándonos una finalidad conclusiva, diremos que la diferencia fundamental entre los conceptos jurídicos apuntados, la constituye esencialmente, el hecho de que en el proceso se persigue como fin la resolución de un conflicto, por parte del órgano estatal competente, junto con las partes sometidas a su jurisdicción; en el procedimiento, por el contrario, el fin buscado lo determina un acto que requiere una serie de pasos previos a su verificación.

---

<sup>73</sup> Arellano García, op. cit., p. 3.

<sup>74</sup> González Pérez, citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 285.

## **2. Carácter material del proceso**

En todas las ramas de nuestra disciplina tienen presencia las normas de derecho sustantivo y las de derecho adjetivo, en otras palabras, los ordenamientos que contienen los derechos subjetivos y aquellas disposiciones que norman la manera en que tales derechos pueden ejercitarse.

En efecto, para que un derecho instituido por una ley pueda reclamarse válidamente, es menester que la misma ley u otro ordenamiento, establezcan la manera de realizarlo, a esta última se ha denominado ley procesal, la cual plantea el cauce que ha de seguirse ante la autoridad competente, a efecto de que ésta se pronuncie sobre el asunto sometido a su potestad.

En ese tenor, al constituir el proceso, como se ha señalado, el instrumento para la solución de los conflictos aplicando las normas legales al caso concreto, tal institución posee un carácter material, habida cuenta que para su sustanciación es indispensable la actuación física de la autoridad, así como de las partes que lo conforman, iniciando generalmente con la demanda, y culminando con la sentencia o con otra forma de terminación legalmente establecida. En tal circunstancia, el proceso es, de manera primordial, persecutor de un fin compositivo, el cual si bien se encuentra sujeto a ciertas regulaciones, se manifiesta en la realidad por actuaciones verificadas en el mundo material, es decir, por actos constantes con existencia individual, pero conformando un todo cuyo interés se centra en la resolución de una controversia.

### **3. Carácter formal del procedimiento**

**El procedimiento es esencialmente formal. La naturaleza de éste deriva de los preceptos legales que lo establecen, por tanto, el procedimiento será siempre el mismo mientras la norma que lo instituye no sea modificada. Así las cosas, un mismo procedimiento tiene eficacia para la sustanciación de distintos actos o proceos, sin que pueda agotarse o extinguirse, no obstante el número de situaciones a las que se haya aplicado.**

**El procedimiento es un concepto abstracto, así debe entenderse mientras constituya la vía a la que han de sujetarse las autoridades para la emisión de actos de distinta naturaleza, dada la intención primordial del procedimiento de conseguir un efecto jurídico al final de la cadena de actos que lo conforman.**

#### IV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

##### 1. Concepto

Hablar de procedimiento administrativo<sup>75</sup> importa la referencia a un gran número de ordenamientos, pues como es bien sabido la legislación administrativa se encuentra dispersa según el área de ejercicio del Poder Ejecutivo de que se trate, de conformidad con la materia regulada y con las facultades otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por los Reglamentos Interiores de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y los previstos en las leyes que rigen a los organismos descentralizados.<sup>76</sup> Ello constituye la materia de procedimientos propiamente dicha, o sea, la infinidad de éstos prevista por los ordenamientos administrativos.

No puede desdeñarse la intención de la LFPA, por tratar de reducir a uno, el sinnúmero de procedimientos administrativos señalados, sin embargo, lo que nos interesa no es el número de ordenamientos que regulan procedimientos de esa naturaleza, o si la ley en comento logró o no su objetivo, nuestra intención es evidenciar el carácter esencial del procedimiento administrativo como presupuesto para la emisión del acto

---

<sup>75</sup> No debemos confundir el procedimiento administrativo tendiente a la emisión de un acto administrativo, con el procedimiento seguido ante los tribunales administrativos, en la sustanciación de los procesos ventilados ante ellos, a este último se le conoce con el nombre de procedimiento contencioso administrativo.

<sup>76</sup> No pasa desapercibido el hecho de que la Ley Federal de las Entidades Federativas regula a los organismos descentralizados, cuyos ordenamientos creadores establecen también procedimientos administrativos, no obstante, se omite mencionarlos debido a que el presente estudio versa sobre la LFPA, cuyo artículo 61 se construye exclusivamente al procedimiento por ella previsto.

administrativo, así como su trascendencia del ámbito de la legalidad, al ámbito de la constitucionalidad de tales actos.<sup>77</sup>

Para la adecuada comprensión del procedimiento administrativo se impone la necesidad de precisar lo que por él debemos entender.

Tal como lo define Andrés Serra Rojas:

*El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. [...] El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades —ordenados y metodizados en las leyes administrativas—, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, (sic) al mismo tiempo que para la realización de un fin.<sup>78</sup>*

García Oviedo lo concibe como: *"la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares."*<sup>79</sup>

Francisco López Nieto señala: *"El procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos."*<sup>80</sup>

Finalmente transcribimos el parecer de Miguel Acosta Romero: *"Nosotras estimamos que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en*

---

<sup>77</sup> El procedimiento administrativo como garantía constitucional se estudiará en el capítulo siguiente.

<sup>78</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 274 y 275.

<sup>79</sup> García Oviedo, citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 282.

<sup>80</sup> López Nieto, citado por Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 287.

*la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.*"<sup>81</sup>

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es omisa también, en cuanto a proporcionar una definición legal de procedimiento administrativo, por lo cual hemos acudido a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a fin de obtener un concepto puramente legislativo de la figura en estudio.<sup>82</sup>

En tal sentido, el artículo 2º, fracción XXII de la LPADF dispone:

*Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:*

*XXII. Procedimiento administrativo: conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.*

Por su parte, el párrafo tercero y la fracción II del artículo 1º del CPAEM estatuyen:

*Para efectos de este Código, se entiende por:*

*II. Procedimiento administrativo, la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo.*

De acuerdo a los criterios teóricos y normativos precedentes, *el procedimiento administrativo se erige, primordialmente, como el camino a seguir de manera insalvable, por parte de las autoridades administrativas, para la emisión del acto administrativo, es el antecedente de dicho acto que le sirve de fundamento legal.*

<sup>81</sup> Acosta Romero, *Teoría...* op. cit., p. 909.

<sup>82</sup> Vid. supra, nota 29, página 16.

Ahora bien, si el acto administrativo es la forma cómo la administración materializa sus facultades en pos del interés general, y a su vez tal acto se encuentra conformado por una serie de elementos, entre los cuales se encuentra el cumplimiento de las formalidades procedimentales anteriores a su emisión, resalta el hecho de que el procedimiento administrativo traspasa la noción de simple elemento del acto administrativo, hasta llegar a constituir el camino que toda autoridad administrativa que pretenda emitir un acto, ha de seguir previo a su emisión, y de cuya correcta prosecución depende la eficacia del acto autoritario.<sup>83</sup>

En esa tesitura, se advierte la importancia del agotamiento de las formalidades del procedimiento administrativo, con anterioridad a la expedición del acto administrativo, de cuyo exacto cumplimiento habrán de desprenderse las características que impriman validez al acto, situación que tiene como *ultima ratio*, el respeto al derecho de defensa de los gobernados frente a la administración, para el caso de que sus actos restrinjan su esfera jurídica.

## 2. Características

Algunos autores ven una división entre el acto administrativo interno o gestión de la administración y el acto administrativo externo, es decir, entre los actos que no afectan a los particulares y aquellos que sí lo hacen, respectivamente, a nuestro entender, la escisión de referencia encuentra fundamento en la necesidad de que los actos del Poder

---

<sup>83</sup> Se ha discutido por los tratadistas si el procedimiento administrativo tiene siempre el mismo carácter, sea que se trate de actos que lesionen o no, la esfera jurídica del gobernado, al respecto nos apeguemos a la idea de que sólo aquel acto administrativo que afecta, de cualquier modo, los intereses del sujeto pasivo, deberá ser precedido por un procedimiento administrativo en el sentido de elemento legal, así como requisito constitucional previo a su emisión, atendiendo a la garantía de audiencia.

Ejecutivo tengan plena eficacia y expeditéz, ya que el funcionamiento de la administración, tal como se ha sostenido, es una cuestión de orden público e interés general. Por ello, únicamente los actos lesivos de los intereses privados han de sujetarse al procedimiento administrativo, con el alcance de elemento y garantía que se le ha otorgado.

Algunas características del procedimiento administrativo son:

a) **Contradictorio.** Existen tantos procedimientos como leyes administrativas, en su mayoría, diversos entre sí.

b) **Inquisitivo.** Porque es necesario averiguar, recabar e investigar las cosas o motivos del acto administrativo.

c) **Escrito.** Por ser ésta la forma que deben revestir los actos administrativos.

d) **Poco formalista.** Por así exigirlo la rapidez y eficacia de la administración, subordinadas por supuesto a las formalidades citadas y que otorgan seguridad jurídica a los administrados.<sup>64</sup>

### 3. Formalidades

Por formalidades del procedimiento administrativo entendemos, el cúmulo de requisitos legalmente establecidos para su desarrollo, es decir, las fases que lo integran y que le confieren sistematización, unidad y coherencia, contenidas en las disposiciones legales aplicables.

Dentro de los cuerpos legales examinados, únicamente la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal contiene una definición de formalidades, al señalar

<sup>64</sup> Cfr. Serra Rojas, op. cit., p. 283.

en la fracción X, de su artículo 2º: *“Formalidades: Principios esenciales del procedimiento administrativo, relativos a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, audiencia e irretroactividad, que deben observarse para que los interesados obtengan una decisión apegada a derecho;”*

Con esta interpretación legislativa de lo que significan las formalidades, encontramos al fin tales principios consagrados en el artículo 13 de la LFPA: *“Artículo 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.”*

Por lo demás, es irrefutable que todo el cúmulo de disposiciones de la LFPA, así como, en su caso, las que establezca cada ley de procedimiento administrativo, plantean las formalidades que de manera obligatoria, la autoridad administrativa al igual que los interesados en un procedimiento a instancia de parte, observarán para desembocar en la emisión de un acto administrativo. Lo que nos lleva a interpretar la ley en su conjunto, ya que todos sus dispositivos, incluidos aquellos que establecen recursos, constituyen procedimientos administrativos, los cuales se encuentran supeditados, sin excepción, a las referidas formalidades.

#### 4. Clases de procedimiento administrativo

Una vez acotado lo anterior, es necesario clasificar los diversos tipos de procedimientos administrativos, según su finalidad. Existen aquellos que revisten la forma de recursos cuyo objeto es revocar, confirmar o modificar un acto administrativo; otros, buscan la respuesta en un determinado sentido respecto de una instancia planteada a la autoridad; por último, están los que preparan la emisión de actos administrativos. Éstos en la

especie cobran relevancia, puesto que se trata de procedimientos que se conciben como requisito *sine qua non* para la emisión legal de los actos de autoridad. En efecto, el procedimiento administrativo cuya finalidad la constituye la emisión de actos administrativos, se relaciona en forma directa con la validez del acto, es decir, esta clase de procedimiento administrativo ha de ser respetuoso del principio de legalidad durante su desarrollo, de lo contrario el acto se encontrará viciado de origen, toda vez que le sustentará un nacimiento espurio al incumplir con uno de los requisitos para su emisión.

Podemos entender el procedimiento administrativo en tres sentidos diversos estrechamente relacionados.

**A. Como presupuesto del acto administrativo**

Entendido como la vía de derecho por medio de la cual, en forma obligada, la autoridad deberá sujetarse a la legislación para la emisión de los actos administrativos, siguiendo el procedimiento establecido al efecto, de la misma manera en que el acto administrativo se entiende como presupuesto para la iniciación del proceso administrativo.

**B. Como objeto del proceso administrativo**

Erigiéndose como la sustanciación propiamente dicha del proceso, iniciado ante la autoridad jurisdiccional administrativa, ante la cual el gobernado acude en ejercicio de su derecho de defensa, en contra de un acto administrativo que estima ilegal.

### C. Como medio para lograr la ejecución de las sentencias

En este sentido, el procedimiento administrativo puede utilizarse con el fin de conseguir de las autoridades demandadas el cumplimiento de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos.<sup>65</sup>

El procedimiento administrativo que nos ocupa en el presente trabajo se contrae a los pasos dados por la autoridad para dictar una resolución unilateral sobre un aspecto concreto y específico de una esfera jurídica particular, es decir, hacia la producción de una norma individualizada, o de un acto administrativo. La administración pública con el fin de llevar a cabo los fines que el mandato constitucional le encomienda, se vale del acto administrativo como única vía para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, esto es así toda vez que en su calidad de ente del Poder Público no posee ningún otro medio para la consecución de sus fines, razón por la cual, sólo a través de los cauces legales se surte la competencia de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, para la expedición de determinados actos, cuyo fundamento se encuentra previsto en las normas jurídicas administrativas.

Acorde con la naturaleza restringida del presente trabajo, únicamente trataremos del procedimiento administrativo en su calidad de presupuesto indispensable para la emisión del acto administrativo.

Gabino Fraga, al hablar de esta clase de procedimiento, enseña:

*El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.*

<sup>65</sup> Cfr. González Pérez, *Procedimiento Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, México 2000, pp. 6 a 32.

*Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.<sup>66</sup>*

Sobre el particular, Serra Rojas aporta las siguientes ideas:

*La tesis que se desprende de las ejecutorias de la Suprema Corte, en forma similar a otras legislaciones, es que los actos administrativos se producen por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido. Por lo cual concluimos: la necesidad de un procedimiento en nuestro derecho administrativo es una exigencia constitucional.<sup>67</sup> El procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actuación de la Administración pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa. [...] Las normas de procedimiento gozan de la condición de orden público. Los actos administrativos no deben improvisarse, ni quedar subordinados a las arbitrariedades del poder público, ya que necesariamente deben recorrer un camino legal, que es la preparación previa para que puedan manifestarse con eficacia.<sup>68</sup>*

En virtud de lo expuesto, podemos concluir que el acto administrativo, en forma obligada, deberá estar precedido de un procedimiento administrativo que le dé origen, siguiendo la ruta trazada por las leyes, es decir, no puede producirse de cualquier manera a elección del órgano competente, sino que ha de sujetarse al procedimiento legal determinado, porque si bien las leyes administrativas protegen el interés general, los actos de la autoridad administrativa de ningún modo arbitrario pueden quebrantar los intereses particulares reconocidos por los ordenamientos legales secundarios, mucho menos los consagrados en la Ley Fundamental.

<sup>66</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 254 y 255.

<sup>67</sup> Vid. supra, nota 77, p. 59.

<sup>68</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 274 y 275.

Es importante aclarar que junto a las facultades regladas otorgadas a las autoridades administrativas, resumidas en el axioma: *la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente le está permitido por la ley*; existe un tipo distinto de ellas conocidas como facultades discrecionales,<sup>89</sup> las cuales permiten a sus titulares determinar, en cada situación, si deben actuar o abstenerse y, en el primer caso, los límites y el sentido de su actuación, con base en la libre apreciación de los hechos que se les confiere. Sin perjuicio de lo anterior, el ejercicio de las facultades discrecionales no importa la arbitrariedad de la actuación administrativa, en virtud de que dicho ejercicio debe buscar la consabida finalidad de interés general y apreciar los hechos en su auténtica medida, además de ser justo y racional,<sup>90</sup> pues para el caso en que el citado ejercicio no cubra tales extremos, se actualiza la figura del *desvío de poder*.<sup>91</sup>

Huelga únicamente acotar que dentro del artículo 3° fracción VII, en relación con los diversos 5° y 6° de la LFPA, se prevé como una causa de nulidad del acto administrativo, el hecho de que su emisión no se haya sujetado a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo establecidas por la propia ley, de donde se desprende que el numeral 61 del cuerpo legal en cita, contraviene un precepto sustancial del ordenamiento que lo contiene, sin embargo, podría aducirse en contrario que se trata de un caso de excepción, al respecto plantearemos nuestra opinión, mediante el empleo de los métodos de interpretación a nuestro alcance, toda vez que consideramos que no lo es; por otra parte, el análisis propuesto va más allá, ya que reconocemos la necesidad de

---

<sup>89</sup> El ejercicio de las facultades discrecionales debe apegarse al principio de legalidad consagrado por el artículo 16 de la Constitución Federal.

<sup>90</sup> Cf. Serra Rojas, op. cit., pp. 191 a 194. y Acosta Romero, *Teoría...*, op. cit., pp. 1109 a 1112.

<sup>91</sup> *El desvío de poder es la realización de un acto por parte de una autoridad, con una finalidad distinta de aquella que conforme a la ley debió ser perseguida.*

que la autoridad administrativa cuente con facultades expeditas para enfrentar una situación excepcional, empero, no de una suerte discrecional, sino lo más respetuosa posible de los derechos de los gobernados; finalmente, debe considerarse el enfoque garantista que anima nuestra disertación, desde el cual la observancia de los dogmas fundamentales no está sujeta a condición alguna, máxime si se considera que la permisividad para la emisión de actos administrativos, respecto de los cuales no haya precedido ningún procedimiento administrativo, trascendencia quizá hasta equipararse a una suspensión de garantías, situaciones todas ellas que se analizarán en los dos capítulos subsiguientes.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RECTORAS**  
**DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

## **I. GENERALIDADES**

### **1. Constitucionalidad del acto administrativo**

Hablar de constitucionalidad del acto administrativo no es tarea sencilla, *a fortiori* si recordamos que el tema en general ha sido objeto de numerosas tesis sustentadas por eminentes maestros, empero, con la única intención de ilustrar al lector respecto de las cuestiones que constituyen el basamento del presente estudio, realizamos diversas precisiones relativas al tema de la constitucionalidad, sólo en lo indispensable para alcanzar los objetivos planteados.

Ahora bien, el término *constitucional* se refiere, en sentido restringido, a aquel acto de autoridad que reúne los requisitos y reviste las características que la norma fundamental exige para los de su especie, por lo que, *contrario sensu* podríamos pensar que el acto que carece de constitucionalidad, es aquel que no colma los extremos exigidos por los dispositivos del Máximo Ordenamiento. En tal sentido, se han acuñado dos términos para denominar la calidad de los actos contraventores de dispositivos constitucionales, a saber: *inconstitucionalidad* y *anticonstitucionalidad*.

**Ignacio Burgoa los define de la siguiente forma:**

### ***Inconstitucionalidad***

*Palabra compuesta del prefijo negativo o privativo in y del sustantivo constitucionalidad. Denota, por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucionalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio.*

### ***Anticonstitucionalidad***

*Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una inconstitucionalidad evidente, que no requiere demostración.*<sup>92</sup>

A efecto de alejarnos en lo posible de la equívocidad que provocan los vocablos en cita, para efectos del presente documento nos apegamos a las anteriores definiciones.

De tal suerte que, trasladando los conceptos precedentes al campo del derecho administrativo, puede observarse que todo acto administrativo que no se dicte de conformidad con la ley suprema, será inconstitucional o anticonstitucional, según el grado en que, en cada caso concreto, se contraponga al texto primario.

## **2. Fundamento constitucional de la actuación del Poder Ejecutivo**

El fundamento constitucional de la totalidad de los actos administrativos,<sup>93</sup> en cuanto a la competencia de las autoridades emisoras, se encuentra plasmado en los artículos 80, 89 y 90 del citado ordenamiento, los cuales nos permitimos transcribir a continuación:

### ***Artículo 80***

***Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".***

<sup>92</sup> Burgos Oribeola, *Diccionario...*, op. cit., pp. 50 y 234.

<sup>93</sup> Debe entenderse tal aserción considerando al acto administrativo como la vía de ejecución de las facultades del Poder Ejecutivo, el cual en principio, no es sino un ejecutor de leyes, cuyo titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**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;**

**II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;**

**III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;**

**IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;**

**V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;**

**VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;**

**VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;**

**VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;**

**IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;**

**X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;**

**XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;**

*XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*

*XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación;*

*XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;*

*XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;*

*XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*

*XVII.- (Se deroga).*

*XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;*

*XIX.- (Se deroga);*

*XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

#### **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.<sup>94</sup>*

<sup>94</sup> Es importante aclarar que en nuestro país, el único Departamento Administrativo era el Distrito Federal, el cual actualmente posee la naturaleza jurídica de un Estado, con particularidades esenciales y autonomía restringida, conforme a lo dispuesto por el artículo 44, en relación con el diverso 122, ambos de la CPEUM, extinguiéndose por tanto, la figura jurídica en comento.

Conforme a lo estipulado por los numerales transcritos, arribamos a una terna de conclusiones: primera, el titular del Poder Ejecutivo Federal es el Presidente de la República; segunda, sus facultades se contienen en las XX fracciones<sup>95</sup> del artículo 89 aludido, teniendo además, por disposición expresa de la última fracción, aquellas atribuciones conferidas dentro del texto primario, aun cuando no se hallen dentro del numeral en estudio, y; tercera, el Presidente de la República ejerce sus facultades por medio de las Secretarías de Estado o Administración Pública Centralizada, asimismo actúan en su auxilio los Organismos Descentralizados o Administración Pública Paraestatal, conforme a las leyes reglamentarias.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Las fracciones XVII y XIX se encuentran derogadas.

<sup>96</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de las Entidades Paraestatales, respectivamente.

## II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

### 1. Principio de supremacía constitucional

A fin de establecer el alcance de los diversos ordenamientos legales que rigen en todo el territorio nacional, consideramos conveniente analizar el sistema de normas establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 133, el cual es del tenor literal siguiente:

*Artículo 133*

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

Del texto precedente se colige que las disposiciones emitidas por las legislaturas locales, deberán apegarse a lo dispuesto por la Constitución Federal, habida cuenta que ésta mantiene su fuerza y vigor por encima de los ordenamientos estatales, en caso de que tales ordenamientos contengan normas que contravengan sus preceptos. Podemos notar además, que aquellos tratados internacionales que reúnan los requisitos estatuidos por el precepto examinado, serán también Ley Suprema. Por último, las leyes federales derivadas de la Carta Magna regirán en todo el territorio nacional, constituyendo asimismo, Ley Suprema de la Unión.

Atento al contenido de los artículos 40 y 41 párrafo primero del ordenamiento legal en cita, se advierte la obligación impuesta a las legislaturas de los Estados para abstenerse de contrariar el Pacto Federal, sin perjuicio de la autorización constitucional

conferida para actuar libremente en lo concerniente a su régimen interior, de conformidad con sus propias Constituciones.

Los citados numerales expresamente establecen:

**Artículo 40**

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

**Artículo 41**

*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 lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...*

Si bien el propio texto constitucional coloca a las leyes federales y a los tratados internacionales en un rango paralelo al que la Norma Fundamental ocupa, resulta evidente que tanto la celebración de los tratados, como la expedición de leyes federales, se encuentra sujeta, en principio, a la observancia de los dogmas primarios por aquélla establecidos. En efecto, la legislación emanada de la Constitución Federal de ninguna manera deberá rebasarla o contravenirla, toda vez que al hacerlo se colocaría en los supuestos de inconstitucionalidad o de anticonstitucionalidad.

Al respecto se ha pronunciado Eduardo García Máynez:

*El precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano lo formula el artículo 133: [...] (Principio de la supremacía de la Constitución).*

*El precepto revela que los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados, en nuestro derecho:*

1. *Por la Constitución Federal.*
2. *Por las leyes federales y los tratados internacionales.*

*Las leyes federales y los tratados internacionales tienen, pues, de acuerdo con la disposición anteriormente transcrita, exactamente el mismo rango.*<sup>97</sup>

En mérito de lo expuesto, la jerarquía de normas que rige en nuestro país sitúa a la Constitución General de la República en la cima de una pirámide imaginaria similar a la concebida por Hans Kelsen. Esta premisa nos permite arribar a dos conclusiones:

a) Una ley federal carece de fuerza para derogar una disposición constitucional, para lograr esto último se requiere la intervención del Poder Revisor de la Constitución, en los términos precisados por el artículo 135 de la misma, sin que sea suficiente el proceso legislativo ordinario previsto por los artículos 71 y 72 del cuerpo legal invocado, motivo por el cual, en caso de que una ley ordinaria contrarie un precepto constitucional no opera el principio *lex posterior derogat priori*.

b) Por lo que toca a los tratados internacionales, aun cuando la CPEUM los coloca como Ley Suprema de la Unión, es inconcuso que los tratados de mérito deberán reunir los requisitos que la propia Constitución estatuye, en cuanto a su celebración y en cuanto a su contenido, como lo dispone su artículo 15 in fine, al prohibir la celebración de tratados contraventores de los derechos y garantías establecidos por el Máximo Ordenamiento.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> García Máynez, op. cit., p. 87.

<sup>98</sup> Es menester agregar que existen interpretaciones que sitúan a los tratados internacionales por encima de las leyes federales, empero, no es éste el lugar para abundar sobre el tema.

## 2. Principio de rigidez constitucional

Una de las características que distingue a la Constitución Mexicana, respecto de sus similares en otros Estados,<sup>99</sup> es el principio de rigidez, el cual se encuentra plasmado en su artículo 135, dicho dispositivo reza:

### *Artículo 135*

*La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

Por lo tanto, para efectuar una reforma o adición a la Ley Fundamental no basta el proceso legislativo ordinario por ella previsto en sus artículos 71 y 72, sino que resulta indispensable que se haga presente el Constituyente Permanente, es decir, que además de aprobarse las reformas o adiciones mediante el proceso legislativo ya mencionado, por las dos terceras partes del quórum del Congreso General, tales reformas o adiciones deben obtener la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Fuera del proceso antes descrito, no existe modificación a los preceptos constitucionales que tenga validez, mucho menos en el caso de que una ley federal, aun de vigencia posterior, contenga disposiciones en contrario. Idéntica situación se presentaría si un tratado internacional, celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado, pretendiera derogar un precepto de la Norma Primaria o alguna de sus partes, pues si bien es cierto que tales ordenamientos rigen conjuntamente con ella, no lo es menos que como actos

---

<sup>99</sup> El término *Estado* se emplea en la acepción propia del derecho internacional público.

legislativos, habrán de ser respetuosos de los principios y garantías que la Constitución Federal consagra en favor de las personas físicas y jurídicas.

### III. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

#### 1. Concepto

Las garantías individuales han sido nombradas de diversas maneras, como garantías constitucionales, garantías del gobernado, derechos del hombre o derechos públicos subjetivos, sin que se haya arribado a una postura definitiva, por ello, a efecto de plantear su significación, recurrimos a las palabras de Ignacio Burgos:

*[...] directa y primordialmente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.*<sup>100</sup>

Atento a lo anterior, podemos inferir que las garantías individuales tienen la función primordial de regular la actuación de los entes estatales, en su interacción con los gobernados, dada la relación que entre ellos existe, en donde estos últimos se encuentran subordinados respecto de aquéllos, relación dentro de la cual los derechos en cita operan con la finalidad de evitar la conducta discrecional de las autoridades, otorgando seguridad, protección y defensa al gobernado por lo que hace al vínculo aludido. De ahí que, debemos considerar a las normas establecidas en el Título Primero, Capítulo Primero de la CPEUM, como derechos subjetivos del gobernado —sea persona física o moral—, debiendo señalar que los métodos procesales tendientes a hacer

---

<sup>100</sup> Burgos Oribuela, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1998, p. 166.

efectivos los mandatos fundamentales, cuando tales derechos subjetivos son desconocidos o violados, constituyen las verdaderas garantías individuales.

Quizá no sea muy diáfana la distinción a que se hace referencia, pese a ello creemos que el problema es básicamente de nomenclatura, ya que tomado en sentido estricto, el término *garantía* implica el respaldo o protección que se tiene respecto de un derecho –primordialmente– contra cualquier acto que pretenda conculcarlo, lo que no sucede con los derechos básicos establecidos por la Ley Suprema, supuesto que su reconocimiento no *garantiza* la imposibilidad de su violación; en cambio, una vez que se ejercita el medio idóneo para hacer valer los derechos en cita y se obtiene una sentencia cuyo cumplimiento se impone a las autoridades, estamos en presencia de una verdadera *garantía* de que el derecho subjetivo cuya titularidad se ostenta, habrá de respetarse. Por lo demás, a los derechos primordiales continúa nombrándose los como garantías, debido a la significación trascendental del término, y a que no se ha logrado hallar otro que mejor defina los alcances de los derechos aludidos.<sup>101</sup>

Así lo ha sostenido el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia por contradicción de tesis, cuyo tenor literal es el siguiente:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: V, Enero de 1997*

*Tesis: P./J. 2/97*

*Página: 5*

***AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han resuelto como asuntos jurídicos que se traducen en medios de***

<sup>101</sup> Burgos Oribesia, *Las Garantías...*, op. cit., nota 121, pp. 165 y 166.

***salvaguarda de los prerrogativos fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consagrados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentados del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, en su artículo constitucional de amparo.<sup>102</sup> Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralocalmente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional.***

***Contradicción de tesis 14/94. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre otros. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios, en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.***

***El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 2/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.***

<sup>102</sup> El subrayado y el resaltado son nuestros.

## 2. Garantías de Seguridad Jurídica<sup>103</sup>

La administración pública, como parte integrante del Estado, se encuentra imposibilitada para actuar fuera de las facultades y atribuciones que en forma expresa le confieren los ordenamientos legales, bien sea como ente administrativo en su organización interior, o bien como gobierno, en su interacción con los administrados. En suma, la autoridad no puede actuar más allá de aquello para lo que se encuentra expresamente facultada, en tal sentido, ninguna autoridad puede legalmente vulnerar las garantías individuales, lo que no significa que de hecho no se conculquen, no sólo en la emisión de actos administrativos sino mediante cualquier forma de materialización de las facultades estatales, proveniente de cualquiera de los poderes constituidos, por ello es incuestionable que las autoridades emisoras de actos administrativos habrán de someterse invariablemente a las estipulaciones sobre garantías de seguridad jurídica contenidas en el Pacto Federal, o sea, al cúmulo de requisitos, elementos, condiciones o circunstancias previas a las que ha de sujetarse un acto que válidamente pueda afectar la esfera jurídica de los gobernados, de modo que, aquellos actos emitidos en contravención de tales preceptos revestirán, según el caso, características de inconstitucionalidad o de anticonstitucionalidad.

---

<sup>103</sup> Es necesario indicar que las disposiciones a que se refiere este capítulo son propiamente las garantías constitucionales de seguridad jurídica, es decir, la garantía de audiencia contenida en el artículo 14, al igual que la garantía de legalidad prevista por el artículo 16, ambos de la Constitución General de la República, en cuanto rigen la emisión de los actos administrativos, no obstante, aquí, al igual que en el capítulo subsecuente, se hace relación de los principios contenidos en los artículos 133 y 135, de la suspensión de garantías prevista en el numeral 2º y, desde luego, de las normas contenidas en los diversos 80, 89 y 90, todos del Supremo Ordenamiento.

#### **A. Garantía de audiencia**

Entre las garantías de seguridad jurídica descuella por su importancia la garantía de audiencia, en virtud de que constituye la defensa primordial de que dispone todo gobernado frente a los actos del Poder Público tendientes a privarlo de sus derechos.

La garantía de audiencia se halla consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución General de la República, dicho precepto estipula:

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

Del texto precedente se advierten cuatro exigencias básicas planteadas por la garantía en estudio, para que una autoridad administrativa pueda válidamente ejecutar un acto de privación en contra de un gobernado:

a) La existencia de un juicio. Durante algún tiempo se sostuvo que los juicios a que hace referencia el texto constitucional, únicamente podían ser ventilados ante autoridades judiciales, situación que ha sido superada al admitirse la posibilidad de que las autoridades administrativas emitan, además de actos de molestia, actos de privación, entendiéndose por estos últimos aquellos dictados por las autoridades mencionadas que tienen como finalidad un menoscabo o demérito sobre los bienes o derechos del administrado, implicando un desposeimiento o la imposibilidad para hacer efectivo un derecho. De ahí que el *juicio*, en el caso de las autoridades administrativas, lo constituye el procedimiento administrativo previo a cualquier acto privativo que dichas autoridades pretendan realizar.

b) Que el juicio se sustancie ante los tribunales previamente establecidos. Es la ratificación hecha por el Constituyente de la prohibición expresa plasmada en el artículo 13 de la CPEUM, para la creación de tribunales especiales, comprendidos como aquellos que se integran *ex profeso* para decir el derecho en una situación particular, y que después de haber realizado su función, desaparecen. En virtud de lo anterior, los órganos jurisdiccionales que conozcan de un proceso que tenga por objeto la privación de las propiedades, posesiones o derechos de cualquier administrado, deberán existir con antelación a la causa que motive el juicio, y ser los mismos para cualquier persona en un caso similar. Finalmente, es conveniente aclarar que el vocablo tribunal no debe entenderse, *stricto sensu*, como órgano del Poder Judicial, pues como es bien sabido existen tribunales de naturaleza administrativa, los cuales en la especie cobran relevancia por ser éstos ante quienes se ventilan un gran número de controversias de esa índole.

c) Que en el juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento. Esta garantía entraña dos cuestiones esenciales: *oportunidad de defensa* y *oportunidad probatoria*.

La oportunidad de defensa se traduce en la obligación que tiene la autoridad substanciadora del juicio, —o procedimiento— cuyo objeto es el acto de privación, de oír los alegatos que tenga que esgrimir el afectado por el pretendido acto, en oposición a la pretensión —en el caso de la autoridad administrativa— que busca privarlo de sus bienes o derechos, lo anterior es lógicamente válido si consideramos que la autoridad jurisdiccional, para estar en aptitud de dictar el fallo correspondiente, debe allegarse todos los elementos que le permitan conocer el asunto a conciencia.

La oportunidad probatoria consiste en la existencia, dentro de los ordenamientos legales procesales, de una dilación probatoria a favor de las partes, es decir, además de permitirse al administrado manifestar los argumentos que estime pertinentes en contra del acto que pretende afectar su esfera jurídica, han de establecerse y cumplirse una serie de normas que autoricen el ofrecimiento de pruebas tendientes a acreditar las manifestaciones de las partes, así como las reglas mediante las cuales serán admitidas dichas pruebas y las referentes a su desahogo.

Cubiertos los extremos señalados, puede decirse que dentro del procedimiento se han cumplido las formalidades esenciales tuteladas por el precepto constitucional que se analiza.

d) Que la resolución se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho motivo del juicio. Esta disposición prevé la sujeción estricta de las autoridades resolutoras para sujetar su fallo a las normas jurídicas existentes, previamente al acaecido que haya motivado la pretensión privativa,<sup>104</sup> en estricto acatamiento al principio de irretroactividad de las leyes previsto en el artículo 14 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acorde con lo preciado, estamos en aptitud de concluir que para el caso en que una autoridad administrativa incumpla con cualquiera de los requisitos constitucionales necesarios para la emisión de un acto privativo, su actuar será, por ese solo hecho, contrario a la Constitución.

---

<sup>104</sup> Cfr. Burgos Orihuela, *Las Garantías...*, op. cit., pp. 505 y 536 a 558.

Sirven de apoyo a lo anterior los criterios de jurisprudencia del pleno del más Alto Tribunal del país, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, que a continuación se citan:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: III, Junio de 1996*

*Testis: P./J. 25/96*

*Página: 96*

**REVOCAION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FISCAL. EL ARTICULO 123, ULTIMO PARRAFO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE ORDENA TENERLO POR NO INTERPUESTO SIN PREVIO REQUERIMIENTO, PARA SU REGULARIZACION, ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.** *Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, se deben considerar dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero, comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo, constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado, de manera que en cada caso no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales aquellas que lo garantizan. Por consiguiente, el procedimiento administrativo, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funda su derecho para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa, de manera que si el artículo 123, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, no contempla la prevención al impugnante para que regularice su recurso y, en cambio, establece una sanción desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, por el hecho de no acompañar alguno de los documentos que precisa, como es el tener por no presentado el recurso de revocación, es evidente la violación a la garantía de audiencia, en tanto que tal disposición se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y de probar la argumentada ilegalidad.*

*Amparo directo en revisión 1341/94. Productos Científicos, S.A. 22 de junio de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodolfo A. Bandala Ayala.*

*Amparo en revisión 1562/94. Papeles Troquelados, S.A. 22 de junio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Iram García García.*

*Amparo en revisión 1671/94. Schlumberger Offshore Services (México), N.V. 22 de junio de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio Eduardo Alvarado Puentes.*

*Amparo en revisión 1824/94. Materiales para Construcción Rivas, S.A. de C.V. 22 de junio de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio Eduardo Alvarado Puentes.*

*Amparo en revisión 1846/94. I. R. Servicio, S.A. de C.V. 22 de junio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Iram García García.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número 25/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis.*

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VII, Abril de 1998*

*Tesis: P. XXXVII/98*

*Página: 124*

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL ESTABLECER EL DESECHAMIENTO, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, DEL RECURSO DE REVISIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LAS OMISIONES FORMALES DEL ESCRITO RELATIVO.** *Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que*

*afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen. Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.*

*Amparo en revisión 2745/96. Papelería Dakota, S.A. de C.V. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.*

*Amparo en revisión 665/97. Schlumberger Offshore Services (México) N.V. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.*

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó, con el número XXXVII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho.*

*Novena Época*

*Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: V. Febrero de 1997*

*Tesis: XV.2o. J/3*

*Página: 689*

**VEHICULOS, SECUESTRO DE, POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. SE VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA CUANDO NO SE OYE AL PROPIETARIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** *El secuestro de un vehículo de procedencia extranjera, realizado dentro de un procedimiento*

*administrativo, importa una violación a la garantía de audiencia cuando en dicho procedimiento no se oye ni se da intervención a la persona que, mediante el juicio de amparo, ha justificado la propiedad del vehículo con el título correspondiente.*

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 41/96. Jesús Miguel de la Torre. 19 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Miguel Angel Montalvo Vázquez.*

*Amparo en revisión 257/96. Oscar Iván Aguilera. 26 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Cass Ramos. Secretario: Jaime Romero Romero.*

*Amparo en revisión 336/96. Clifford Lee Ermshar. 4 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Cass Ramos. Secretario: Joaquín Gallegos Flores.*

*Amparo en revisión 469/96. Rodríguez Richard P. y otra. 17 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Magaly Herrera Olaiz.*

*Amparo en revisión 553/96. Francisco Frank Torres. 28 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Magaly Herrera Olaiz.*

#### **B. Garantía de legalidad**

Plasmada en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, la garantía de legalidad se alza como una de las principales instituciones que permiten la subsistencia del estado de derecho en los Estados Unidos Mexicanos, la encomiable disposición ordena expresamente:

*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.*

Un precepto de tal naturaleza, al igual que el contenido en el artículo 14 de la Ley Suprema, no puede menos que entrañar dentro de sí, diversas garantías que se complementan hasta forjar la de legalidad, dichas garantías son: a) mandamiento escrito; b) autoridad competente, y; c) fundamentación y motivación; tales garantías han de confluir en el origen de todo acto de molestia, entendido éste como aquella providencia de autoridad que perturba, afecta o agravia al particular, respecto de alguno de sus derechos o intereses jurídicos.<sup>105</sup>

a) Mandamiento Escrito. Hemos de entenderlo como la exigencia constitucional respecto de la forma que debe revestir todo acto de autoridad. Bajo este principio, el acto de molestia debe plasmarse en una constancia físicamente palpable, sin la cual no existe medio para acreditar su expedición; asimismo, no basta que el proveído de la autoridad conste por escrito sino que debe darse a conocer a la persona a quien se dirige, mediante notificación; finalmente, el escrito en el que conste el acto administrativo deberá estar firmado de puño y letra del funcionario que lo expida, ya que de otra manera no sería posible atribuir la autoría del mismo a persona alguna, toda vez que el signo gráfico de mérito es la única forma en que el citado funcionario admite la responsabilidad derivada de su emisión.<sup>106</sup>

Al respecto, existen diversos criterios firmes emitidos por el Poder Judicial de la Federación, algunos de los cuales hemos considerado pertinente transcribir:

---

<sup>105</sup> Es necesario aclarar que los *actos privativos* a que hicimos referencia al analizar la *garantía de audiencia*, hallábase sometidos también a la *garantía de legalidad*, por el contrario, los *actos de molestia* aquí tratados, únicamente se subyugan a esta última garantía, sin que se encuentren sujetos a la de audiencia, en cuanto no impliquen privación de bienes o derechos.

<sup>106</sup> Cfr. Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México 2002, pp. 267 a 279.

*Octava Epoca*

*Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 65, Mayo de 1993*

*Tesis: XXI.1o. J/6*

*Página: 61*

**SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 501/89. Juan Manuel Bernard Avila. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Javier Pons Liceaga. Secretario: Esteban Alvarez Troncoso.*

*Amparo en revisión 253/92. Pedro Sereno Candelario. 1o. de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Mena Méndez. Secretario: Alfonso Gazca Cossío.*

*Amparo en revisión 255/92. Constanancio Suáreztegui Borja. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.*

*Amparo en revisión 300/92. Felipe de la O. Serrano. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.*

*Amparo en revisión 310/92. Elio Cosme López. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.*

*Octava Epoca*

*Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990*

*Tesis: I.6o.A. J/22*

*Página: 336*

**FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISION IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO.** Una resolución determinante de un crédito fiscal en términos de los artículos 3o. y 4o. del Código Fiscal de la Federación debe constar en un documento público que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estar suscrito por un servidor público competente, lo cual sólo se demuestra por la existencia, entre otros extremos, de la firma autógrafa del signante y la falta de este signo gráfico impide otorgar alguna validez o eficacia al oficio relativo, ya que no es posible afirmarle o asegurarle al gobernado que una cierta resolución proviene de una pretendida autoridad dada la ambigüedad e incertidumbre que conlleva el uso de un sello que cualquier persona puede utilizar y estampar en un oficio, cuando que la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, impone que se demuestre la identidad del emisor para los efectos de la autoria y la responsabilidad que implica el ejercicio de las facultades que a cada autoridad le corresponden.

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 1496/88. Super Servicio Lomas, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretario: Jean Claude Tron Petit*

*Amparo directo 1726/88. Jardines de Tlalnepanitla, S. A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Tello Espindola.*

*Amparo directo 346/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 11 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Dominguez Salazar.*

*Amparo directo 946/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 25 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.*

*Amparo directo 326/90. Omnibus de México, S. A. de C. V. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Yolanda Ruiz Paredes.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tests 668, pág. 487.*

*Séptima Época*

**Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.**

Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo III, Parte TCC  
Tesis: 668  
Página: 487

**FIRMA AUTOGRAFA. RESOLUCION CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen sus mandamientos autógrafamente, sí se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por "firma", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: "Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice". El vocablo "firma" deriva del verbo "firmar" y éste del latín "firmare", cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez, la palabra "firmar", se define como "Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa" (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del derecho constitucional, debe decirse que la firma consiste en asestar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emittente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y el gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emittente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.

**TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.**

*Séptima Epoca:*

*Amparo en revisión 527/79. Andrés de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.*

*Amparo en revisión 7/80. Jorge de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos.*

*Amparo en revisión 452/79. Radio Potosina, S. A. 6 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.*

*Amparo en revisión 11/80. Cinemas Gemelos de San Luis Potosí, S. A. 13 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.*

*Amparo en revisión 52/80. Miguel Fernández Arámbula. 19 de marzo de 1980. Unanimidad de votos.*

**NOTA:**

*Semanario Judicial de la Federación, vols. 133-138, Sexta Parte, pág. 281.*

**Octava Epoca**

**Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989**

**Tesis: 1.6o.A. J/17**

**Página: 917**

**FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. DEBE APARECER EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA.** *Es irrelevante que el original del documento a partir del cual tal vez se haya elaborado la resolución impugnada, tenga firma auténtica de su emisor, ya que el documento entregado a la quejosa contiene simple sello de la rúbrica, lo cual es violatorio de garantías, en razón de que constituye para ella un acto de autoridad que le molesta y priva de sus recursos pues no es el primer ejemplar, sino la copia que le fue entregada el que le agravia y, por ende, éste debe estar revestido de todas y cada uno de los requisitos de validez del caso.*

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Amparo directo 1496/88. Súper Servicio Lomas, S. A. de C. V. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretario: Jean Claude Tron Petit.**

*Amparo directo 1726/88. Jardines de Tlanepanilla, S. A. 31 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretario: Agustín Tello Espíndola.*

*Amparo directo 106/89. Mangueras Industriales, Herramientas, Accesorios y Conexiones, S. A. 15 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Jorge Higuera Corona.*

*Amparo directo 166/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 15 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretaria: María Eugenia Peredo García Villalobos.*

*Amparo directo 346/89. Compañía Operadora de Teatros, S. A. 11 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.*

*NOTA: Aparece publicada en la Gaceta 16-18, pág. 104.*

*NOTA: Tesis por contradicción J/2a. 2/92, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 56, agosto de 1992, 8a. Época, pág. 15, rubro: "FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA RATIFICACION DE CREDITOS FISCALES".*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 468, pág. 340.*

b) **Autoridad Competente.** La competencia se traduce en el cúmulo de facultades y atribuciones conferidas a una autoridad para el ejercicio del Poder Público que ostenta, por lo tanto, autoridad competente es aquella que, con base en una disposición legal, emite actos tendientes al cumplimiento de las citadas facultades y atribuciones, siempre apegada a lo que las normas jurídicas le autorizan. De ese modo la autoridad únicamente puede hacer aquello para lo que está expresamente autorizada por los preceptos legales, por ello, si una autoridad administrativa emite un acto que no se encuentre previsto en

una norma como facultad a su favor, el acto así emitido habrá de considerarse contrario a las garantías constitucionales.<sup>107</sup>

Al igual que en los casos anteriores, estimamos adecuada la cita de algunos criterios jurisprudenciales, los cuales a nuestro entender, respaldan lo manifestado:

*Octava Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 77, Mayo de 1994*

*Testis: P./J. 10/94*

*Página: 12*

**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.** *Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito de competencia respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe (sic) exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.*

*Contradicción de testis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992.*

<sup>107</sup> Es importante distinguir entre la competencia constitucional de las autoridades, la cual emana directamente del texto primario, asunto a lo que éste establece en su artículo 49, y la competencia de origen o legitimidad de las mismas autoridades, consistentes en los casos legales mediante los cuales los funcionarios respectivos accedieron al cargo que ostentan (cuestión que atañe a la autoridad política), situación que no puede ser dilucidada en el juicio de garantías, por no ser facultad del Poder Judicial de la Federación.

*Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.*

*El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecinueve de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Miguel Ángel García Domínguez, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. El señor Ministro Miguel Ángel García Domínguez integró el Pleno en términos de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en virtud del Acuerdo Plenario de cinco de abril del año en curso. Ausentes: Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, José Antonio Llanos Duarte e Ignacio Magaña Cárdenas. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y cuatro.*

*Novena Epoca*

*Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: II. Noviembre de 1995*

*Tesis: I.2o.A. J/6*

*Página: 338*

**COMPETENCIA. FUNDAMENTACION DE LA.** *Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funda la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no*

*se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.*

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 1932/89. Sistemas Hidráulicos Almont, S.A. 29 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José.*

*Amparo directo 842/90. Autoseat, S.A. de C.V. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Gamaliel Olivares Juárez.*

*Amparo en revisión 2422/90. Centro de Estudios de las Ciencias de la Comunicación, S.C. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.*

*Amparo directo 2182/93. Leopoldo Alejandro Gutiérrez Arroyo. 20 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.*

*Amparo directo 1102/95. Sofía Adela Guadarrama Zamora. 13 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.*

#### **Octava Epoca**

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 77, Mayo de 1994*

*Tesis: P./J. 10/94*

*Página: 12*

**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.** *Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de*

*indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funda la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe (sic) exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.*

*Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.*

*El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecinueve de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Miguel Ángel García Domínguez, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. El señor Ministro Miguel Ángel García Domínguez integró el Pleno en términos de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en virtud del Acuerdo Plenario de cinco de abril del año en curso. Ausentes: Noé Castañón Ledón, Atanasio González Martínez, José Antonio Llanos Duarte e Ignacio Magaña Cárdenas. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y cuatro.*

c) **Fundamentación y Motivación.** Por fundamentación debemos entender —en materia administrativa— la cita de los preceptos legales que facultan a la autoridad para emitir el acto de molestia, así como la cita de los preceptos normativos que prevean específicamente la emisión de dicho acto, es decir, la norma o normas jurídicas aplicables al caso que sirven de base a la autoridad para dictar la providencia.

La motivación, en cambio, está conformada por los razonamientos expresados por la autoridad emitente para justificar el dictado del acuerdo o resolución, o sea, las

razones particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas que llevaron a la autoridad a concluir que la norma invocada se adecua al caso concreto.

Fundamentación y motivación han de ir siempre de la mano, toda vez que ambas circunstancias forman un todo indivisible, que deberá estar presente en todo acto de molestia que se reputa constitucional.

Por último, es menester precisar que la fundamentación y motivación deberán asentarse siempre en el mismo documento donde consta el acto de molestia<sup>108</sup> y nunca

---

<sup>108</sup> Al respecto, existe una excepción consignada en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

*Octava Época*

*Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 73, Enero de 1994*

*Tesis: 1.2o.A. J/39*

*Página: 57*

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. CUANDO PUEDE CONSTAR EN DOCUMENTO DISTINTO AL QUE CONTIENGA EL ACTO RECLAMADO.** Una excepción a la regla de que la fundamentación y motivación debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto, se da cuando se trata de actuaciones o resoluciones vinculadas, pues, en ese supuesto, no es requisito indispensable que el acto de molestia reproduzca literalmente la que le da origen, sino que basta con que se haga remisión a ella, con tal de que se tenga la absoluta certeza de que tal actuación o resolución fue conocida oportunamente por el afectado, pues igual se cumple el propósito tutelar de la garantía de legalidad reproduciendo literalmente el documento en el que se apoya la resolución derivada de él, como, simplemente, indicándole al interesado esa vinculación, ya que, en uno y en otro caso, las posibilidades de defensa son las mismas.

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Queja 276/87. Secretario de la Reforma Agraria y otras. 24 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagotia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.*

*Reposición 7/87. Relativo al amparo directo 362/85. Eléctrica San Miguel de México, S.A. 31 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José.*

*Queja 222/88. Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria y otras autoridades. 13 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagotia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.*

en uno distinto, pues de lo contrario se dejaría al particular indefenso al no poder examinar la existencia de los ordenamientos de donde deriva el acto, así como la competencia de la autoridad mencionada, amén de que estaría impedido para conocer si la conducta por él desplegada es o no merecedora de la consecuencia legal que se le aplica, y si tal legislación establece en su favor algún medio ordinario de defensa.

Así lo ha reconocido el Poder Judicial de la Federación al decir:

*Novena Epoca*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: III, Marzo de 1996*

*Tesis: VI.2o. J/43*

*Página: 769*

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

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.*

*Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.*

*Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.*

---

*Amparo directo 1762/93. Productas de Leche, S.A. de C.V. 22 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.*

*Amparo directo 2192/93. Prológica, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Flores García.*

*Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995.  
Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta.  
Secretario: Gonzalo Carrera Molina.*

*Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996.  
Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel.  
Secretario: Enrique Baigts Muñoz.*

*Séptima Epoca*

*Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo VI, Parte SCJN  
Tesis: 338  
Página: 227*

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

*Séptima Epoca:*

*Amparo en revisión 4862/59. Pfizer de México, S. A. 2 de octubre de 1963. Cinco votos.*

*Amparo en revisión 766/79. Comisariado Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Mpio. de la Huerta, Jalisco. 9 de agosto de 1979. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo en revisión 3459/78. Lorenzo Ponce de León Sotomayor y otra. 27 de marzo de 1980. Unanimidad de cuatro votos.*

*Revisión fiscal 6/81. Armando's Beach Club, S. A. 2 de julio de 1981. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo directo 1279/80. Constructora Itza, S. A. 6 de julio de 1981. Unanimidad de cuatro votos.*

*Octava Epoca*

*Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 54, Junio de 1992*

*Tesis: V.2o. J/32*

*Página: 49*

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** *De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.*

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López y Gastón Fernando Terán Ballesteros. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.*

*Amparo directo 369/91. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.*

*Amparo directo 495/91. Fianzas Monterrey, S.A. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez.*

*Amparo directo 493/91. Eugenio Fimbres Moreno. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Arturo Ortegón Garza.*

*Amparo directo 101/92. José Raúl Zárate Anaya. 8 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI. Primera Parte, tesis 260, pág. 175.*

**Octava Época**

**Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**

**Tomo: 64, Abril de 1993**

**Tesis: VI. 2o. J/248**

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**  
*De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apieguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.*

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.*

*Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.*

*Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.*

*Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.*

*Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimitad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, pág. 52.*

**Octava Época**

**Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**

**Tomos: 55, Julio de 1992**

**Tesis: I. 40. A. J/20**

**Página: 29**

**GARANTIA DE MOTIVACION. SU CUMPLIMIENTO EN LAS ORDENES DE VISITA.** Considerando que la garantía de motivación se cumple si se hace señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas de la emisión del acto, resulta que la autoridad administrativa que emita una orden de visita dará cumplimiento a la garantía referida, si formula una explicación de su objeto, cuáles documentos serán motivo de la visita, los periodos temporales dentro de los cuales se pretende constatar si éste dio o no cumplimiento a sus obligaciones, esto para dar oportunidad al contribuyente de preparar su defensa, con lo que evidentemente, si la autoridad emisora de la orden de visita únicamente invoca las presuntas razones aplicadas al caso sólo cumplimenta la garantía de fundamentación pero no sucede así con la de motivación, las que deben darse conjuntamente en el acto de motivación, pues con faltar una de ellas se altera la incontestabilidad del acto.<sup>109</sup>

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO**

*Amparo de revisión 1884/86. José Ruiz Carreto. 29 de octubre de 1987. Unanimitad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.*

*Amparo directo 1894/89. Válvulas y Conexiones Orly, S. A. 1o. de febrero de 1990. Unanimitad de votos. Ponente: David Delgadoillo Guerrero. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro.*

<sup>109</sup> El subrayado y el resaltado son nuestros.

*Amparo directo 414/90. David Zaga Vaca. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.*

*Revisión fiscal 234/92. Ebanistería, S. A. de C. V. 21 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra.*

*Revisión fiscal 584/92. Miguel Icaza Artilaga Subprocurador Fiscal de lo Contencioso en Representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 11 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.*

Desde un enfoque garantista, el respeto de los derechos fundamentales, que en el caso mexicano se encuentran reconocidos en la Carta Magna, constituye la razón de ser de la existencia del Estado, considerado como la institución de gobierno portadora de la Soberanía de la Nación y creada para salvaguardar esa potestad, al igual que los otros derechos de sus integrantes. En esa tesitura, si la creación del Estado como ente de Poder Público obedece, entre otros fines, a la necesidad de protección de los derechos de que gozan los gobernados, deviene ilógico el hecho de que sea el mismo Estado el que en ejercicio de sus atribuciones, atente contra esos derechos, ya en ejecución de las leyes, ya en su confección. Por ello para combatir las ilegalidades en que incurrían diversas autoridades —en nuestro caso administrativas—, se han instaurado en las propias leyes distintos medios de defensa que los administrados pueden hacer valer en contra de los actos autoritarios irregulares, sin embargo, al encontrarse las garantías individuales por encima de cualquier disposición ordinaria que pretenda violentarlas, el ejercicio de la administración se torna lento y tortuoso, toda vez que dicho ejercicio las más veces resulta irregular cuando se somete a la decisión de las instancias revisoras, hecho que lentifica la consecución de los fines del Estado en materia administrativa.

Si bien la existencia de una legislación adecuada facilita el ejercicio de las atribuciones conferidas a las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, no debemos perder de vista que la expeditéz de facultades puede a la par vulnerar los derechos de los gobernados, por tal motivo nuestra preocupación surge en el sentido de dotar a las autoridades administrativas de las facultades y atribuciones necesarias para cumplir la misión que tienen encomendada, sin que ello implique la inobservancia de los derechos primarios, y viceversa, que el respeto de éstos no ocasione el deterioro de los servicios públicos proporcionados por el Estado.

En tal circunstancia se reputa indispensable que los cuerpos legales como la LFPA, sirvan de medio para que las autoridades competentes actualicen las facultades ejecutivas en su favor encomendadas por la Constitución Federal, y que a su vez dicho ordenamiento proteja a los administrados de cualquier abuso por parte de dichas autoridades, cuando éstas actúen en ejercicio de las facultades mencionadas, de lo contrario el ejercicio de la administración pública contravendría uno de sus pilares consistente en el orden público. Porque si bien el interés particular debe supeditarse al interés colectivo, es incontrovertible que el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales también conforma una cuestión de orden público, siendo de interés social la prevalencia del estado de derecho,<sup>110</sup> caracterizado por el reconocimiento de los derechos públicos de los particulares, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, por lo que no le es dable a la autoridad, so pretexto de actuar en nombre de la sociedad, atentar contra los derechos legítimos de las personas

---

<sup>110</sup> Cfr. Lucero Espinosa, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Editorial Porrúa, México 2000, pp. 1 a 10.

mediante una actuación arbitraria o ilegal, pues tal situación derivaría en un absurdo, habida cuenta que la competencia de las autoridades para ejercitar sus atribuciones proviene de dispositivos legales, los cuales habrán de ser respetuosos a su vez del más eminente entre ellos, por lo que cualquier establecimiento de la ley en contrario producirá, por fuerza, actos de naturaleza inconstitucional, en otros términos, cuando una contravención a la Norma Fundamental provenga de un acto administrativo, y asimismo de un acto legislativo, aquel gobernado que estime dichos actos como violatorios de sus derechos fundamentales, puede demandar la protección constitucional en su contra, ante los tribunales competentes.<sup>111</sup>

### 3. Suspensión de garantías

Es realmente complicado tratar el tema de la suspensión de garantías individuales, empero, consideramos que debido a la estrecha relación que guarda con el tema tratado es menester reseñarlo, en virtud de que más adelante se vierten consideraciones tendientes a demostrar que el texto del artículo 61 de la LFPA importa una contravención al numeral 29 de la Constitución Federal, habida cuenta que tal precepto constitucional prevé las hipótesis en las que puede decretarse la suspensión de garantías individuales, el cual se encuentra íntimamente ligado al primer párrafo del artículo 1º del Máximo Ordenamiento, por lo que a efecto de comprender el alcance de la suspensión aludida, procederemos a examinar ambos preceptos:

---

<sup>111</sup> La protección a que se hace referencia habrá de solicitarse por medio de una demanda de amparo ante el Juez de Distrito que corresponda. Sobre el particular creemos, como se comenta más adelante, que para tales efectos la LFPA debe considerarse como una ley heteroaplicativa.

El artículo 1º párrafo primero de la Constitución General de la República dispone:

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

Por su parte, el artículo 29 de la Ley Cimera ordena:

*Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

De las disposiciones constitucionales reproducidas se advierte, el goce ilimitado de que disfrutaban todas las personas de las garantías consagradas en la Constitución, siendo irrelevante cualquier calidad que a aquéllas pudiera atribuirse, en razón de su género, raza, nacionalidad, o cualquier otra semejante, para justificar la inobservancia de los derechos subjetivos respecto de algún individuo en particular, toda vez que únicamente la propia Carta Magna puede restringir el goce de los derechos fundamentales, atento a los dispositivos que ella misma establece. En ese sentido, el artículo 29 contiene la más importante limitante a las garantías constitucionales, dada su generalidad y amplio margen de aplicación.

En efecto, fue voluntad del Poder Constituyente plasmar dentro del texto primigenio la manera cómo los Órganos del Estado habrían de afrontar cualquier situación de emergencia que se presentara en el territorio nacional, mas, consciente del riesgo que trae consigo la inobservancia de las garantías, la cual al tiempo que deja expeditas las vías de solución del conflicto para los poderes constituidos, puede también violentar irremediabilmente los derechos de los integrantes de la sociedad, el Constituyente instauró un procedimiento especial para autorizar una suspensión de garantías, motivo por el cual ésta no puede ser habida de ninguna otra manera, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia.<sup>112</sup>

Con la finalidad de hacer más inteligible el concepto, citamos los siguientes razonamientos:

*La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse. Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental, la labor del gobierno estatal tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda. En consecuencia, antes que las autoridades del Estado estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, deben suspender las garantías individuales que constituyen un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal-autoritaria de prevención o remedio. [...] Esta (sic) —la suspensión de garantías— implica la cesación de vigencia de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales que la regulan. Consiguientemente, a virtud de la*

---

<sup>112</sup> Es menester distinguir entre la *restricción* de garantías y la *suspensión* de las mismas, tal como lo hace Juventino V. Castro, al decir que la ésta consiste en la reducción cualitativa o cuantitativa de los derechos primordiales previstos en la propia Constitución, v. gr: la prohibición a los extranjeros para adquirir propiedades inmobiliarias en las costas o en las fronteras, a que hace referencia el artículo 27; en tanto que aquélla implica la privación del ejercicio de los derechos en comento, por un período limitado, para restablecerse en cuanto haya cesado la emergencia que la motivare, la cual forzadamente colmará los requisitos y condiciones establecidos por el artículo 29 de la propia Constitución. Cfr. Castro, Juventino V., op. cit., pp. 248 a 252.

*suspensión de garantías individuales tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se derivan o emanan de la relación jurídica que aquellas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas.*<sup>113</sup>

En mérito de lo reseñado, creemos que la suspensión de garantías individuales es el instrumento del Estado, instituido para enfrentar las vicisitudes que enfrenta toda sociedad, algunas de las cuales ponen en peligro la existencia de la sociedad misma, así como la de sus instituciones, por lo cual el propio documento que da vida al Estado, le confiere facultades para combatir la situación de emergencia, limitando el ejercicio de los derechos primarios de sus integrantes con el fin último de preservar la seguridad y el interés públicos.

Finalmente, debemos mencionar que el artículo 29 que se examina enuncia dos hipótesis principales para la procedencia de la suspensión de garantías, a saber: a) invasión; y, b) perturbación grave de la paz pública; empero, la citada disposición deja a criterio del Ejecutivo Federal la aplicación de la citada providencia en aquellos casos que coloquen a la sociedad en grave peligro o conflicto, siendo facultad exclusiva del Congreso General, la concesión al Presidente de la República de *facultades extraordinarias para legislar*.

---

<sup>113</sup> Burgos Orihuela, *Las Garantías...* op. cit., pp. 210 y 211.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL ARTÍCULO SESENTA Y UNO DE LA LEY FEDERAL**  
**DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

## I. CONTENIDO Y ANÁLISIS

### 1. Texto

El artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es del tenor literal siguiente:

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

### 2. Emergencia

#### A. Definición gramatical

El Diccionario de la Lengua Española proporciona la siguiente raíz etimológica de la palabra: *emergens, -entis*, es decir, *emergente*. La fuente citada precisa como significado: *“acción y efecto de emerger; suceso, accidente que sobreviene; situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata”*; indica además que, precedido de

la preposición *de*, significa: "*que se lleva a cabo o sirve para salir de una situación de apuro o peligro.*"<sup>114</sup>

La definición que antecede se compone de dos elementos:

a) La preeminencia de la situación, misma que por su importancia se reputa sobresaliente con respecto de otras que pudieran presentarse al mismo tiempo.

b) La naturaleza del asunto, la cual le confiere su condición sin importar su dimensión ni su clase, o sea, obtiene dicha condición atendiendo a su calidad interna.

De donde podemos concluir que *emergencia es la calidad de situación o cosa, la cual, respecto de otra de su misma naturaleza, destaca, bien sea por la situación de hecho en que se encuentra, o bien por sus características intrínsecas.*

#### B. Definición jurídica

Ninguno de los artículos de la LFPA proporciona una definición de emergencia, motivo por el cual nos hemos apoyado en diversos ordenamientos de carácter local y federal, con el fin de allegarnos de un significado suministrado por el propio legislador. En ese sentido, el artículo 3º fracción XVI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, define a la *emergencia ecológica* como: "*Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;*"

Por su parte, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su artículo 42, indica: "*cuando se requiera reunir unidades de armas y servicios, con la*

---

<sup>114</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, Editorial Espasa Calpe, España 2001, pp. 881 y 882.

*finalidad de auxiliar a la población civil, realizar actividades cívicas y obras sociales o en casos de emergencias y desastres, las tropas asignadas a cada misión, estarán al mando de un militar de la clase de arma."*

En el mismo orden de ideas, la ley Federal de Metrología y Normalización estatuye en su artículo 40, diecisiete fracciones que contienen las finalidades perseguidas por las normas oficiales mexicanas, la primera de ellas reza:

*1. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;*

El numeral 48 párrafo primero del ordenamiento legal aludido, indica: "*En casos de emergencia, la dependencia competente podrá elaborar directamente, aun sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, la norma oficial mexicana...*"

El párrafo tercero del artículo en examen, dispone: "*Sólo se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40.*"

Por último, la fracción XVII del artículo 3º de la Ley General de Protección Civil, aporta el siguiente concepto de emergencia: "*Situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una Entidad Federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal.*"

Atento a lo anterior, podemos deducir que *jurídicamente la emergencia es un estado de las cosas o situación, preponderantemente de carácter general, que coloca a un grupo de personas o cosas en una situación de riesgo o peligro inminente.*

### 3. Urgencia

#### A. Definición gramatical

El vocablo urgencia tiene como raíz etimológica: *urgētia*, la cual denota "*cualidad de urgente; necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio; caso urgente; inmediata obligación de cumplir una ley o un precepto.*"<sup>115</sup>

El concepto aludido puede descomponerse en dos partes:

- a) La necesidad de allegarse el objeto de la urgencia en forma inmediata.
- b) Las graves consecuencias en el retraso.

Una de las características distintivas de la urgencia es precisamente que si deja de atenderse puede ocasionar un problema, daño o perjuicio irremediable, por lo que ante ella debe actuarse en forma pronta para preservar la integridad de las personas o cosas involucradas en el caso urgente.

#### B. Definición jurídica

Dado que la LFPA omite proveer la definición de urgencia, al igual que en el caso de la emergencia, ocurrimos a diversos ordenamientos que contienen la misma figura, únicamente con el afán de comprender con base en una interpretación legislativa, cuál es el sentido del término que se analiza.

---

<sup>115</sup> Real Academia Española, *op. cit.*, Tomo II, p. 2257.

**El artículo 33 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, determina:**

*El profesionista está obligado a poner todos sus conocimientos científicos y recursos técnicos al servicio de su cliente, así como al desempeño del trabajo convenido. En caso de urgencia inaplazable los servicios que se requieran al profesionista, se prestará en cualquiera hora y en el sitio que sean requeridos, siempre que este último no exceda de veinticinco kilómetros de distancia del domicilio del profesionista.(sic)*

**Asimismo, el artículo 43 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordena:**

*Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretenden presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.*

Como puede observarse, un número indeterminado de cuerpos legales contienen entre sus dispositivos la figura de la urgencia, empero, la mayoría omite su definición, por lo que a fin de obtener ésta, hemos tomado el concepto de urgencia médica previsto en el artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, dicha disposición preceptúa: *"Se entiende por urgencia, todo problema médico-quirúrgico agudo, que ponga en peligro la vida, un órgano o una función y que requiera acción inmediata."*

De donde logramos comprender que la urgencia, en sentido jurídico, es la necesidad de acción que se presenta ante un problema dado, de naturaleza inaplazable.

*perentoria y apremiante, que de no ser atendida con prontitud, acarrea severas consecuencias sobre las personas o las cosas.*

#### 4. Situaciones derivadas de la imprecisión del precepto cuestionado

La circunstancia de que la LFPA no mencione las definiciones de emergencia ni de urgencia, al igual que su omisión de señalar si debe acudirse a algún precepto de otro ordenamiento para obtenerlas, provoca el desconocimiento por parte de los administrados, respecto de los casos que deben considerarse urgentes, así como acerca de los supuestos que importan una emergencia, situación que deriva de manera ineludible en la imposibilidad para el gobernado de discernir si la hipótesis en la que se ha colocado, constituye o no una emergencia, o si su conducta o los hechos que la autoridad administrativa toma como base para la emisión del acto, actualizan una urgencia. No obstante, la citada autoridad se encuentra en aptitud de considerar de manera discrecional la calidad de urgencia o emergencia de los sucesos que motivan su actuación y, en consecuencia, está facultada para dictar un acto administrativo con fundamento en el artículo materia de análisis, sin que sea necesario más que la declaración que realice el órgano emisor, atribuyéndole una u otra calidad.

En el mismo orden de ideas, el artículo cuestionado omite señalar las hipótesis de procedencia para el dictado de actos de autoridad que en él se fundamenten, o sea, aquellos que no colmen los requisitos legales para su emisión, permitiendo que los actos de tales características aparezcan incluso en situaciones rutinarias, bastando únicamente para que surtan sus efectos, la mención que haga la autoridad emisora de que poseen el carácter de emergencia o urgencia.

Por otra parte, cuando el precepto en cita señala que las autoridades podrán emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en el propio ordenamiento, entraña la facultad del agente público para incumplir con las formalidades previstas para las notificaciones, la posibilidad de realización de diligencias en días y horas inhábiles, así como la transgresión a las prevenciones que regulan la dilación probatoria, por mencionar sólo algunas.

Finalmente, las autoridades administrativas se encuentran en aptitud, según lo dispone el precepto materia de análisis, de emitir actos contraventores del artículo 3° de la propia LFPA, sin importar cuál sea la naturaleza del asunto que los motiva, omitiendo asimismo la imposición de limitación o apercibimiento alguno respecto del uso que se dé a las facultades conferidas, de ello se advierte que en el multicitado artículo 61 no existe límite ni prevención para el ejercicio de la facultad aludida, por parte de los funcionarios,<sup>116</sup> lo que conlleva la posibilidad de su uso discrecional en perjuicio de los administrados.

---

<sup>116</sup> Salvo lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cabe señalar que aun cuando se determinara la responsabilidad del funcionario emisor del acto, tal situación no podría acarrear la nulidad de éste, cuando sus efectos no puedan retrotraerse, según lo establece el artículo 6° in fine de la LFPA.

### III. INTERPRETACIÓN

#### 1. Generalidades

Para comprender el sentido y alcance de las normas jurídicas, tanto las autoridades como los profesionistas del derecho deben recurrir en la mayoría de los casos a los métodos de interpretación legal existentes, habida cuenta que la citada interpretación consiste en desentrañar el verdadero sentido de la ley, atento a la voluntad de sus creadores, así como al espíritu que anima su regulación.

La interpretación de la ley ofrece diversos métodos, entre los que se encuentran el analógico, el sistemático, el histórico, el teleológico, el gramatical y el auténtico, los cuales nos permiten obtener la esencia de las disposiciones legales, cuestión imprescindible en materia administrativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 in fine de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No omitimos reconocer el mérito de la jurisprudencia, constituida básicamente por los criterios de interpretación de los preceptos de derecho conforme a los casos concretos sometidos a la jurisdicción de los tribunales, bajo el empleo minucioso de los métodos a que se hace referencia.

#### 2. Métodos

Si bien como hemos apuntado, existen muy diversos y variados métodos de interpretación legal, consideramos que para efectos de la presente disertación, devienen adecuados el gramatical, el auténtico y el sistemático.

#### A. Gramatical

De acuerdo a este método, debe otorgarse al precepto en análisis el alcance que le confiere su propia redacción, de modo que dicho precepto literalmente permite a las autoridades el dictado de actos administrativos, con evidente transgresión de lo previsto por el artículo 3º de la propia LFPA, asimismo da pie a la inobservancia de los derechos fundamentales previstos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. No es óbice para lo anterior el hecho de que el artículo 61 de la citada ley ordinaria establezca que el acto emitido en situación de emergencia o urgencia deberá estar debidamente fundado y motivado, toda vez que tales requisitos son exigidos a la totalidad de los actos de autoridad, por los preceptos constitucionales reseñados, de tal suerte que, aunque el aludido numeral 61 no los señalara, cualquier órgano que emitiera un acto en su virtud, estaría obligado constitucionalmente a fundarlo y motivarlo de manera suficiente.

Por último, si bien el mencionado artículo 61 a la letra impone a las autoridades administrativas el uso de la facultad conferida, respetando en todo caso las garantías individuales, de ninguna manera asegura tal respeto, en primer lugar, porque el propio precepto, al estatuir la inobservancia de las formalidades del procedimiento, contraría los derechos fundamentales contenidos en una norma jerárquicamente superior; y, en segundo, porque aunque los derechos se encuentren previstos dentro de los ordenamientos legales, su respeto y reconocimiento, en cada caso concreto, no se actualizarán hasta en tanto no se evidencie el apego hacia ellos, por parte de las autoridades.

## B. Auténtico

Hemos resaltado la omisión en que incurre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en cuanto a proporcionar las definiciones de la mayoría de las figuras jurídicas que contempla, desde los conceptos de acto administrativo y procedimiento administrativo, hasta las definiciones de urgencia y emergencia, mas, para el único efecto de comprender en forma adecuada la pretensión del presente libelo, se utilizan a guisa de interpretación auténtica los preceptos de los cuerpos legales invocados, tanto en los capítulos precedentes como en el que nos ocupa.

## C. Sistemático

El método sistemático nos permite conocer el sentido de las disposiciones legales, desentrañándolas con ayuda del cúmulo de preceptos de un mismo ordenamiento, o bien buscando la *voluntas legislatoris*,<sup>117</sup> a efecto de conocer el alcance de su contenido.

Creemos que el artículo combatido entraña, además de la transgresión de preceptos constitucionales, la contravención de dispositivos de la propia LFPA. Asimismo, es importante precisar la inexistencia dentro de cuerpos legales semejantes, como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de artículos con mandamientos que prevengan transgresiones similares. Por otra parte, analizado en forma somera, el numeral en estudio pudiera ser considerado como caso de excepción, sin embargo, después de un examen más profundo hemos concluido que no lo es, pues creemos que

---

<sup>117</sup> Voluntad del legislador.

aun cuando la administración pública debe tener expeditas las facultades para actuar en casos de emergencia, ello no debe dar lugar a la violación de preceptos legales y mucho menos constitucionales, porque si bien es cierto que la emergencia y la urgencia constituyen situaciones excepcionales, su sola existencia no puede legitimar el actuar arbitrario de la autoridad, sino que la propia ley deberá normar la actividad estatal tendiente a confrontar la situación, con pleno respeto al estado de derecho.

En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tiene como finalidad el establecimiento de los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previo a la emisión de un acto administrativo, al igual que las del procedimiento que tiene por objeto la revisión de un acto previamente expedido, en tal virtud, dichos requisitos y formalidades se hallan inmersos en la totalidad de los preceptos del ordenamiento en cita, por esa razón el artículo 61 se contrapone a la LFPA en su conjunto y especialmente a su artículo 3º, habida cuenta que este último numeral considera el cumplimiento de los requisitos y formalidades apuntadas como un elemento de existencia del acto administrativo, aunado al hecho de que los diversos artículos 5º y 6º de la ley en comento, instituyen como sanción para el acto administrativo que incumpla con dicho elemento, la nulidad.

Ahora bien, por cuanto hace a la voluntad del legislador, ésta puede observarse con claridad en dos lugares: en la exposición de motivos de la iniciativa de LFPA, así como en la presentación del proyecto de la ley y en el debate que precedió al dictamen de aprobación del ordenamiento en germen.

En ese sentido, del Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año III, número 23, de fecha 28 de junio de 1994, páginas 1043 a 1048, primordialmente, se

desprende que la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contenía el artículo 61 actualmente en vigor, amén de que entre los motivos que orillaron a proponer la elaboración del ordenamiento, no se encuentra ninguno que busque el quebrantamiento del orden constitucional o legal, con el ejercicio de sus preceptos. La iniciativa en comento se apoya en diversos argumentos, por lo que nos hemos permitido vaciar aquellos que consideramos sobresalientes:

**Toda Estado democrático que se precie de serlo, tiene la obligación ineludible de dar certeza y seguridad jurídicas a sus relaciones con los particulares. [...] Consideramos que cualquier reforma administrativa [...] sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente, sistemática de la administración pública federal. [...] para organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad. [...] El motivo político-legislativo que en todo caso justifica la elaboración de un derecho procesal administrativo es el derecho de proporcionar a los hombres que obtienen su derecho en cada caso particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de legalidad, o lo que es lo mismo, la aplicación del derecho administrativo, material o sustantivo. La necesidad de observar ciertas formas se convierte con todo una garantía al debido proceso legal, que es, que el ciudadano se atenga a la forma. Un procedimiento administrativo es una manera adecuada y eficaz de instrumentar, en el ámbito administrativo, el debido proceso legal consagrado en el artículo 14 constitucional [...] esta iniciativa no sólo se concreta a establecer el procedimiento administrativo para la producción del acto administrativo final, sino también, debe contener principios rectores de la actuación administrativa. [...] el Título Tercero relativo al procedimiento administrativo, revela en detalle las garantías esenciales del procedimiento administrativo [...] para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal, de manera que con tal procedimiento se logre la certeza, colorido y seguridad jurídicas en favor de los administrados.**

<sup>118</sup> El subrayado y el resaltado son nuestros.

En esa tesitura, dado que la iniciativa persigue preponderantemente la justicia administrativa y el respeto de los derechos de los administrados mediante la institución de las normas de procedimiento administrativo, es inconcuso que el numeral 61, tal como se encuentra en la actualidad, se contrapone a los fines perseguidos por la ley que lo contiene.

Continuando con la búsqueda de los orígenes de la norma legal atacada, creemos conveniente resaltar que, como se advierte del órgano de publicación citado en última instancia, concretamente en el Año III, número 29, de fecha 13 de julio de 1994, páginas 1903 a 1925, el proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue aprobado dentro del debate previo, en lo general y en lo particular por 317 votos a favor y únicamente 2 en contra, al respecto, creemos pertinente verter algunas consideraciones aducidas por los legisladores:

*La Comisión de Justicia [...] estima [...] calificar a este esfuerzo legislativo no como un acto personal, sino como la expresión de un consenso valioso, tanto desde un punto de vista político como técnico jurídico que ocurre finalmente en estos momentos de la vida de México, el anhelo común para ordenar de mejor manera las relaciones de la administración pública frente a los gobernados, dando en ello, todos los que intervinieron en este esfuerzo, un paso fundamental en la historia del derecho administrativo mexicano. [...] esta comisión considera que resulta incuestionable la necesidad de contar con un ordenamiento legal que establezca los principios normativos generales que rijan la actuación de la administración pública federal en sus relaciones con los particulares. [...] Con el propósito de reducir lo más posible las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, y dar mayores garantías a los interesados, esta comisión considera conveniente modificar el artículo 53 de la iniciativa, mismo que corresponde al artículo 52 del presente proyecto de ley, para establecer la obligación de la autoridad de notificar al interesado del inicio del desahogo de pruebas. 18. Asimismo el procedimiento administrativo previsto en la iniciativa satisface los principios de economía, celeridad, eficacia, lealtad, publicidad y buena fe, esta comisión considera conveniente insertar en un artículo, que correspondería al numeral 61, que en caso de ser made urgente e imperiosa, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente, pueda la autoridad omitir el acto administrativo sin sustento a los*

*formalidades y requisitos que se exigen para su emisión, salvaguardando en todo momento los intereses individuales del destinatario de dicho acto. [...] Con las modificaciones propuestas a diversos artículos de la iniciativa, esta comisión encuentra que la ley propuesta cumple y satisface una demanda generalizada respecto a una normatividad uniforme que regule la actuación de la administración pública federal en sus relaciones con los particulares, la cual contempla un procedimiento ágil y sencillo, que da seguridad y protección a los administrados en sus derechos e intereses jurídicos. [...] constituye una muy importante aportación para la regulación administrativa, para la regulación de los actos administrativos y, sobre todo, reitero, constituye un elemento fundamental para el respeto al principio de legalidad, respeto que incidirá sin duda, en una mayor confianza hacia los actos administrativos realizados por las autoridades competentes. [...] Aprobado en lo general y en lo particular por 317 votos. Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Pasa al Senado, para los efectos constitucionales.<sup>119</sup>*

En mérito de lo expuesto, es posible arribar a la conclusión de que el artículo 61 se contrapone a los objetivos perseguidos por la LFPA, habida cuenta que transgrede el articulado de la propia ley. Además, a nuestro entender, el legislador no fundamenta ni motiva adecuadamente la inclusión del precepto en estudio, únicamente señala que no obstante los principios que rigen al procedimiento administrativo, previstos en el proyecto de ley, debe agregarse la citada facultad, pero no explica las razones que le condujeron a considerar esa necesidad. En ese orden de ideas, como veremos más adelante, nuestra postura no pretende privar a la autoridad administrativa de las atribuciones indispensables que le permitan enfrentar situaciones excepcionales con la prontitud, eficacia y expeditéz que el caso requiera, únicamente anhelamos que el ejercicio de las citadas atribuciones no vulnere en forma indebida la esfera jurídica de los administrados, tomando en consideración que para hacer frente a sucesos graves, la Constitución Federal tiene previsto, en su artículo 29, un procedimiento especial.

---

<sup>119</sup> Idem.

### **III. INCONSTITUCIONALIDAD**

#### **1. Atentatorio contra el principio de supremacía**

Conforme a los argumentos esgrimidos con antelación, podemos inferir que el multialudido artículo 61 no sólo contraviene garantías constitucionales, sino que atenta contra el principio de supremacía constitucional plasmado en el artículo 133 de la CPEUM, toda vez que, a nuestra consideración, el citado precepto prevé estados de emergencia, siendo que tales situaciones encuentran regulación en los preceptos constitucionales, amén de que por su carácter federal, la ley que lo contiene se sitúa a un lado de la Constitución, por ello su finalidad es, cuando más, la reglamentación de los principios establecidos por la Ley máxima, pero de ningún modo puede ir mas allá de lo previsto por el Constituyente, ni mucho menos contravenir uno o más de sus preceptos, así como tampoco le está permitido normar cuestiones reguladas por la propia Ley Suprema, a menos que se trate de una ley reglamentaria en específico de una norma constitucional, lo que en el caso evidentemente no ocurre, ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo está lejos de ser una Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Federal.

#### **2. Atentatorio contra el principio de rigidez**

Si hubiera sido voluntad del legislador reglamentar la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 de la Constitución Federal, debería haberse hecho notar; en primer término, en la exposición de motivos, y; en segundo, en las materias reguladas por el articulado de la LFPA, cosa que no sucedió. Ahora bien, el principio de derecho

*lex posterior derogat priori*, carece de aplicabilidad tratándose de preceptos constitucionales, atento al diverso principio de rigidez constitucional operante en el sistema mexicano previsto por la propia CPEUM en su artículo 135, pues en este caso la única forma de dejar sin efectos un precepto de la Carta Magna, es a través del proceso legislativo que efectúa el Poder Revisor de la Constitución, de manera que la oposición del artículo 61 de la LFPA, contra el diverso 29 del Máximo Ordenamiento, entraña en sí mismo una violación al principio señalado en virtud de que una disposición ordinaria, aun de orden federal, de ninguna forma puede trastocar un dispositivo constitucional, por el contrario, la norma que revista tales características corre el riesgo de ser declarada inconstitucional con apego a los preceptos máximos, quedándole irremediamente dos caminos: la reforma o la derogación.

Lo anterior es así, debido a que los preceptos constitucionales deben prever en forma expresa la expedición de leyes que reglamenten su mandato, de lo contrario, como ocurre en el caso del artículo 29 de la CPEUM, debe entenderse que lo establecido por la Norma Fundamental no autoriza mayor regulación, y que la aplicación de las disposiciones se hará de la forma que lo instituye la propia Norma Primaria.

Por último, conviene aclarar que aun cuando el artículo 29 constitucional prevé la emisión de *actos legislativos de emergencia*, éstos mantendrán su vigencia únicamente mientras dure la suspensión de garantías, por lo que no pueden considerarse como leyes reglamentarias del multialudado artículo 29, sino sólo como uno de los instrumentos que tal precepto prevé, a fin de capacitar a los Órganos del Estado para enfrentar el *estado de emergencia*.

### 3. Contravención al artículo catorce de la Constitución Federal

Si bien es cierto que el artículo 61 de la LFPA dispone que el ejercicio de las facultades que confiere a las autoridades administrativas, habrá de ser respetuoso de las garantías individuales, no lo es menos que tratándose de derechos fundamentales, su respeto no se garantiza con la sola mención que sobre el particular realicen los ordenamientos jurídicos, sino que el apego a ellos por parte de la autoridad ha de verificarse en forma objetiva, actualizándose en cada acto, de lo contrario se haría nugatorio el goce de las prerrogativas en estudio.

En la especie, creemos que la mención de respeto a las garantías, contenida en el artículo examinado, resulta irrelevante toda vez que el propio artículo prevé la contravención de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Tal como se ha manifestado, el acto administrativo no puede surgir de modo arbitrario, sino que la voluntad del agente debe perseguir el interés general, aun cuando se exteriorice en ejercicio de facultades discrecionales.

Ahora bien, el acto administrativo que se emita con fundamento en el precepto analizado, calificando una situación como urgencia o emergencia, puede significar la privación de algún derecho particular tutelado por el artículo 14 constitucional, pues al incumplirse las formalidades del procedimiento, cuya finalidad consiste en oír en defensa al afectado, se actualiza una violación a la garantía de audiencia.

Consideramos que las palabras de Gabino Fraga apoyan nuestra conclusión:

*[...] creemos pertinente señalar los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del procedimiento administrativo. En primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los dos*

*intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria. En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la Administración [...] En tercer término, la irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento exige consideración muy variada que puede ir de la simple aplicación de sanciones disciplinarias [...] hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su formación no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares, [...] Por su parte la Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado. (Jurispr. de la S. C. de J. 1917-1965, Segunda sala, tesis 213.)<sup>120</sup>*

Como acertadamente apunta el maestro, en los casos en que exista afectación a los intereses particulares, a efecto de que ésta no se realice de manera arbitraria, habrá de establecerse las formalidades mínimas indispensables mediante las cuales tendrá lugar la emisión del acto correspondiente.

Bajo el mismo esquema continúa diciendo:

*En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe de estudiar no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental. [...] Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no sólo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional, [...] la Corte dijo: "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no*

<sup>120</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 254 a 260.

*solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes." Y más adelante agrega: "salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos... La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas".<sup>121</sup>*

En el mismo orden de ideas, creemos pertinente citar a continuación diversos criterios del Poder Judicial de la Federación, los cuales, a nuestra consideración, comulgan con el sentido de las aseveraciones doctrinarias:

*Novena Epoca*

***Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.***

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: V, Febrero de 1997*

*Tesis: XV.2o. J/3*

*Página: 689*

***VEHICULOS. SECUESTRO DE, POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. SE VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA CUANDO NO SE OYE AL PROPIETARIO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.*** *El secuestro de un vehículo de procedencia extranjera, realizado dentro de un procedimiento administrativo, importa una violación a la garantía de audiencia cuando en dicho procedimiento no se oye ni se da intervención a la persona que, mediante el juicio de amparo, ha justificado la propiedad del vehículo con el título correspondiente.*

***SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.***

*Amparo en revisión 41/96. Jesús Miguel de la Torre. 19 de febrero de 1996.*

*Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario:*

*Miguel Ángel Momalvo Vázquez.*

*Amparo en revisión 257/96. Oscar Iván Agullera. 26 de junio de 1996.*

*Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coas Ramos. Secretario: Jaime Romero Romero.*

---

<sup>121</sup> *Idem.*

*Amparo en revisión 336/96. Clifford Lee Ermshar. 4 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretario: Joaquín Gallegos Flores.*

*Amparo en revisión 469/96. Rodríguez Richard P. y otra. 17 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Magaly Herrera Olaitz.*

*Amparo en revisión 553/96. Francisco Frank Torres. 28 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Magaly Herrera Olaitz.*

*Octava Epoca*

*Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: VII, Enero de 1991*

*Página: 153*

**AUDIENCIA, GARANTIA DE.** *De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y andrquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado*

*concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.*

### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 513/90. Dulces y Chocolates Alejandra, S.A. 5 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.*

*Octava Epoca*

*Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989*

*Página: 579*

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO.** *De conformidad con el texto de la fracción II del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, será procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo, pero, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia. Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsiguientes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal. Por el contrario, cuando ya existe una determinada resolución administrativa, misma que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya no constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que*

*confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente es esta segunda connotación aquella a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva que al efecto se dicte. Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia, naturalmente, del procedimiento administrativo recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos o intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba sustanciarse en forma de juicio, observando las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios tendientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravian; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo, con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aun en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos. Así, en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo iniciado, sea éste de naturaleza constitutiva (creación de acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión del ya existente) esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa ser definitiva, esto es, inatacable ante la potestad administrativa.*

### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 463/89. Tijuaná FM, S.A. 7 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.*

*Asimismo, el más Alto Tribunal del país ha sostenido el criterio de que aun cuando la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad*

*gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.*

Bajo los argumentos antecedentes, creemos que la esencia de la contravención al artículo 14 constitucional por parte del artículo atacado, reside en la autorización concedida por éste para que la autoridad deje de observar la garantía de audiencia.

En efecto, en nuestro sistema legal la instauración de un procedimiento previo a la emisión de un acto que trastoque la esfera jurídica de los gobernados, rebasa el ámbito de las leyes secundarias, habida cuenta que se encuentra previsto como derecho primario en la Constitución Federal, en tal circunstancia, analizando el origen de la disposición criticada,<sup>122</sup> podemos percatarnos que el legislador creó una norma que se contrapone al obligado establecimiento de un procedimiento en el que se oiga en defensa al afectado por un acto de autoridad, situación que permite la impugnación no sólo del acto que se funde en el artículo examinado, sino la de éste también, dada su inconstitucionalidad.

Ahora bien, no escapa a nuestra comprensión la existencia de circunstancias de muy variada índole que colocan a la sociedad en peligro, respecto de las cuales el ejercicio de las libertades consagradas por la Ley Máxima, lejos de auxiliar a la reposición del orden interrumpido, entorpecen la labor del Estado tendiente a su restablecimiento, caso en el cual, habrá de decretarse el *estado de sitio* para el efecto de hacer frente a la situación riesgosa en la que se halla la sociedad, suspendiendo el ejercicio de aquellas libertades que obstaculicen el actuar gubernamental, es decir, constituye un sacrificio de la sociedad instituido en beneficio de ella misma. Empero, este supuesto ya fue previsto por el Constituyente en el artículo 29 de la Constitución

---

<sup>122</sup> Vid. *supra*, pp. 124 a 127.

Federal, el cual estatuye el procedimiento de suspensión de garantías y de legislación de emergencia, los cuales confieren facultades extraordinarias a los Órganos del Estado, concretamente al Poder Ejecutivo, para confrontar el estado de peligro.

Acorde con lo anterior podemos concluir que el precepto aludido excede la materia de su regulación, contraponiéndose con ello a los postulados de la Ley Suprema.

#### 4. Contravención al artículo dieciséis de la Constitución Federal

Consideramos pertinente reiterar que si bien la última parte del artículo 61 de la LFPA, menciona que la autoridad, en todo caso, al ejercitar la facultad que dicho artículo le confiere, habrá de respetar las garantías individuales, tal afirmación de ningún modo protege a los gobernados de las posibles violaciones a sus derechos fundamentales.

En esa tesitura, es inconcuso que la omisión de uno de los requisitos o formalidades del procedimiento administrativo, creador de un acto administrativo, vulnera el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, porque la función administrativa debe efectuarse mediante el procedimiento administrativo, en cuanto éste constituye el conjunto de formas legales tendientes a dar nacimiento a la voluntad administrativa.

Con razón manifiesta Andrés Serra Rojas, al hablar del procedimiento administrativo previo al dictado de un acto administrativo:

*Elevado a la categoría de una garantía constitucional y administrativa —cuando lesiona un derecho—, este problema ha ido adquiriendo seguridad en nuestras instituciones administrativas. [...] El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el*

*mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos. [...] El ejercicio de la función administrativa puede, en ocasiones, implicar la ausencia de un procedimiento. [...] En la actualidad la ausencia del procedimiento que afecte intereses privados es violatorio de garantías. [...] el Estado ha venido acumulando importantes y complejas facultades. El ejercicio de ellas puede originar limitaciones o restricciones a la actividad de los particulares. [...] El advenimiento del Estado de Derecho trajo como consecuencia la subordinación del poder público a los mandatos imperativos de la ley.*<sup>123</sup>

Acorde con lo manifestado por tan egregio jurista, para que la actuación del Estado se considere legal, debe cumplir a cabalidad con las disposiciones normativas que la rigen, de otra manera se vulneraría el principio de legalidad de los actos de la autoridad estatal, operante en nuestro sistema jurídico, y toda vez que la legalidad apuntada ha sido elevada a rango constitucional, su transgresión conculca garantías individuales, al tiempo que violenta el estado de derecho.

En el mismo orden de ideas, el autor mencionado expresa:

*El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal — constitucional y administrativa—, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general y el interés de los particulares. Por el primero se mantiene la eficiencia y seguridad de los servicios públicos; en cuanto al segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios. En su verdadera naturaleza el procedimiento administrativo —que tiene una finalidad precisa de anteponerse al acto administrativo— no debe afectar situaciones jurídicas, puede tener en su contenido, algún perjuicio que lesione al particular. Las violaciones al procedimiento son violaciones a la ley que deben ser corregidas en el campo administrativo y en el judicial. Cuando no se siguen estas formas procedimentales se afectan los derechos privados y son violatorios de garantías. Violar el procedimiento equivale a crear un acto administrativo imperfecto.*<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 273 a 297.

<sup>124</sup> Idem.

Nos permitimos verter las siguientes tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que, en nuestra opinión, sirven de apoyo a las aseveraciones precedentes:

*Sexta Epoca*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Apéndice de 1995*

*Tomo: Tomo III, Parte SCJN*

*Tesis: 566*

*Página: 409*

**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Conforme al artículo 202, inciso b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revestidas la resolución o el procedimiento impugnados. El Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa tanto si no se llenaron las resoluciones previas por la norma legal correspondiente, como en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales de procedimiento consagradas por la Constitución.<sup>125</sup>**

*Sexta Epoca:*

*Amparo en revisión 2125/59. Antonio García Michael. 23 de marzo de 1960. Cinco votos.*

*Amparo en revisión 5752/61. Antonio Pérez Martín. 10 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos.*

*Revisión fiscal 47/61. Eulalio Salazar Cruz. 24 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos.*

*Revisión fiscal 210/63. Samuel Nieto Enciso. 23 de agosto de 1963. Cinco votos.*

*Revisión fiscal 415/61. Hoteles Nacionales, S. A. 5 de abril de 1968. Cinco votos.*

*Octava Epoca*

*Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Fuente: Apéndice de 1995*

<sup>125</sup> El subrayado y el resaltado son nuestros.

**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CUANDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.** *La jurisdicción contencioso-administrativa adscrita en el sistema mexicano por influencia de sistemas jurídicos extranjeros, principalmente el francés, corresponde a la instancia ordinaria del Estado con facultades de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de su actuación. Por ello, la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación es de naturaleza ordinaria y no tiene como precedente fundamental otro distinto del de subordinación y control de la legalidad de los actos administrativos. Dado que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía institucional por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales, se explica que en ocasiones ocasionales se haya reconocido el deber de los Salas Fiscales de conocer inclusive de irregularidades, mientras como violaciones a preceptos constitucionales. Sin embargo, como puede verse en la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible con el número trescientos veintiséis de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación con el rubro de "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO", y los precedentes que le dieron origen, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de que puede conocer ese Tribunal, es la derivada de la inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales,<sup>126</sup> en cuanto configura la causal de nulación prevista en la actual fracción II del artículo 238 del Código Fiscal vigente. En suma, la jurisdicción del Tribunal Fiscal en términos de las causales de nulación previstas en el numeral antes citado, está confinada a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, de allí que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Carta Suprema, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego carece al tenor de los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

<sup>126</sup> Idem.

*Octava Epoca:*

*Amparo directo 413/89. Hospital Santelena, S. A. 27 de abril de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 513/89. Edificios y Estructuras, S. A. de C. V. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 153/93. Video Bruguera, S. A. de C. V. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 53/94. Industria Mexicana de Personal, S. A. de C. V. 16 de marzo de 1994. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 23/94. Densímetros Robsan, S. A. de C. V. 25 de marzo de 1994. Unanimidad de votos.*

*NOTA:*

*Tesis 1.3o.A./46. Gaceta número 80, pág. 35; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIV-Agosto, pág. 546.*

Tomando como base el texto transcrito, al igual que los criterios firmes integrados por el Poder Judicial de la Federación, podemos culminar diciendo que el artículo 16 constitucional obliga a las autoridades administrativas a plasmar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para pronunciarlas, a efecto de que el administrado las conozca y se encuentre así en aptitud de plantear su defensa contra tales providencias, por lo que una conducta contraria del órgano estatal infiere, molestias al gobernado, carentes de la debida fundamentación y motivación, violando con ello la garantía constitucional consagrada por el precepto de mérito.

Con el fin de evidenciar la transgresión en concreto, analizaremos por partes el dispositivo motivo de la presente disertación, a la luz de las garantías de seguridad jurídica consagradas por el artículo 16 constitucional. En esa tesitura advertimos, en

primer término, la exigencia que el artículo 61 de la LFPA plantea a las autoridades administrativas para fundamentar y motivar el acto administrativo expedido con base en este último artículo, circunstancia que se limita a reiterar la obligación impuesta a la totalidad de las autoridades por el texto constitucional en el primer párrafo del artículo 16, motivo por el cual consideramos redundante la exigencia mencionada.

En ese tenor, la pretendida fundamentación y motivación que realice la autoridad tendrá como sustento el numeral que motiva nuestra tesis, calificando el caso como urgente o emergente sin que el gobernado se encuentre en aptitud de saber si efectivamente lo es, toda vez que no existe un catálogo de situaciones de urgencia o emergencia, hacia el cual el particular pueda remitirse con el fin de verificar si el asunto tiene esta naturaleza, para que en caso de que no encuadre en una hipótesis específica, dicho particular se halle en posibilidad de combatir el acto en cuestión.

Atento a lo anterior, la autoridad administrativa está facultada para emitir un acto administrativo sin observar las formalidades del procedimiento que debe originarlo, respecto de un asunto poco relevante, con la sola mención de que se trata de un caso de emergencia o de urgencia, sin que sea posible para el interesado cerciorarse si efectivamente su conducta o los hechos que motivan el actuar administrativo, se adecuan a las hipótesis de emergencia o urgencia, dado que ni en el artículo 61, ni en ningún otro precepto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se estatuyen tales hipótesis.

De las consideraciones previas se evidencia que la LFPA impone a las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, el deber de emplear la facultad establecida en su artículo 61 sólo para casos urgentes o de emergencia, pero sin señalar los supuestos específicos de su procedencia, dejándolos a consideración del funcionario

encargado de dictar la providencia. Tal circunstancia coloca al gobernado en estado de indefensión frente a la autoridad, dada la incertidumbre irrogada por la imprecisión del numeral en estudio.

Con el único afán de confirmar el imperio que las normas constitucionales ejercen sobre la emisión de los actos autoritarios, es conveniente definir las denominadas facultades discrecionales de la autoridad, constituyéndolas aquellas atribuciones previstas en la ley a favor de un funcionario público, que le permiten decidir con amplio margen, el alcance de la aplicación de la norma al caso concreto, e incluso determinar si debe actuar o abstenerse.

A mayor abundamiento, la circunstancia de que la autoridad se encuentre facultada para apreciar en conciencia los hechos que pueden motivar su intervención, no le autoriza para apartar su conducta de la senda constitucional, por el contrario, el órgano emisor de un acto que tenga como fundamento una facultad discrecional, habrá de respetar la garantía de fundamentación y motivación consagrada en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Acerca de las facultades discrecionales,<sup>127</sup> debemos precisar que aun cuando en ellas se deja al arbitrio de la autoridad la decisión de actuar o no hacerlo, así como, en caso de actuación, las características de ésta, su ejercicio debe perseguir en todo caso los fines para los cuales fue creada la norma que prevé tales facultades, es decir, el interés general, debiendo el funcionario apoyarse en datos objetivos y con base en ellos razonar las situaciones fácticas que lo conduzcan a emitir el proveído, pues sólo de esta manera un acto de molestia es constitucional, toda vez que cuando una autoridad utiliza las

---

<sup>127</sup> Vid. supra, p. 67.

atribuciones que le confieren las normas para fines distintos de los que ellas persiguen, se actualiza la figura del *desvío de poder*.<sup>128</sup>

En cuanto a la mención del artículo 61 en estudio, acerca de que la emisión del acto administrativo, sin sujetarse a los requisitos procedimentales, ha de efectuarse por una autoridad competente, nos parece igualmente innecesaria, pues tomando en consideración el dispositivo constitucional citado en última instancia, dentro del orden jurídico mexicano no cabe la posibilidad de que una autoridad actúe legalmente, ejercitando facultades o atribuciones que no le han sido conferidas en forma expresa. En esa tesitura, la competencia de la autoridad habrá de ser plena, previo al dictado de cualquier acto administrativo.

##### 5. Contravención al artículo veintinueve de la Constitución Federal

Según nuestro criterio, dentro del texto del multialudido artículo 61 de la LFPA, existe franca violación a lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Federal, en cuanto el precepto impugnado permite la determinación, por parte de la autoridad administrativa, de un estado de emergencia. En efecto, para que la autoridad administrativa haga uso de la facultad conferida por el numeral ordinario, es menester que la misma se pronuncie, en el momento de la emisión del acto administrativo, sobre la calidad urgente o emergente del caso concreto que motiva su expedición, pues sólo de esa manera la autoridad se encuentra en aptitud de proveer dicho acto, en consecuencia, el acto así emitido vulnera las normas procedimentales previstas en todo el cuerpo de la citada ley secundaria. Ello en virtud de que resulta forzoso para la autoridad, al

---

<sup>128</sup> Vid. supra, nota 91, p. 67.

momento de dictar la providencia, determinar el carácter urgente o emergente del hecho que la motiva, por lo tanto, el hecho mismo de la determinación entraña un pronunciamiento que se encuentra exclusivamente reservado al Poder Ejecutivo en su conjunto, en otras palabras, el *estado de emergencia* y la consecuente *suspensión de garantías individuales* pueden declararse por el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos<sup>129</sup> y la Procuraduría General de la República, con aprobación además del Congreso General o de la Comisión Permanente, en donde únicamente el citado Congreso se encuentra facultado para delegar la facultad legislativa de la que es titular, otorgando en tal caso facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar. En esa tesitura, las leyes emanadas del Poder Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias a que se hace referencia se denominan *leyes de emergencia*.

Tales son las prevenciones del artículo 29 constitucional, de donde se sigue que la legislación secundaria en estudio no puede desconocer el proceso suspensorio de garantías, pues ello significaría que una legislación ordinaria pudiera sustituirse en la voluntad del Constituyente, ampliando la única vía para la inobservancia legítima de las garantías individuales, o aun pretendiera reglamentar dicha suspensión; lo cual de ningún modo pudo ser la voluntad de los creadores del ordenamiento secundario. Por lo tanto resulta inexacto que las autoridades administrativas posean facultades para decretar estados de emergencia, salvo que se trate de los supuestos previstos por el artículo 29 constitucional, apejándose sin reservas al procedimiento por él establecido.

---

<sup>129</sup> Guardando congruencia con lo expresado en el capítulo precedente, no escapa a nuestra atención la inexistencia de los Departamentos Administrativos, la única razón por la que los agregamos, la constituye el respeto al texto constitucional. Vid supra, nota 94, p. 73.

Ahora bien, el hecho de que la última parte del artículo en estudio obligue a la autoridad a respetar las garantías individuales, no significa que el numeral en sí mismo no sea contraventor de las mismas, pues si como ya se dijo, la observancia de las garantías constitucionales sólo puede suspenderse mediante un decreto expedido por el Ejecutivo Federal, con base en el artículo 29 de la Ley Cimera, colmando los extremos que tal precepto establece, no le es dable a un dispositivo de una ley ordinaria el establecimiento de la mencionada inobservancia, como en la especie pretende el artículo 61 de la LFPA, al permitir a las autoridades la emisión de actos de naturaleza administrativa sin sujetarse a los requisitos y formalidades procedimentales que deben darles origen, vulnerando en consecuencia lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 29 de la Ley Fundamental.

Existe una línea muy delgada entre la ejecución de actos urgentes y la violación de garantías individuales. Por otra parte, debemos hacer notar que tales violaciones en ningún caso se justifican, empero, únicamente cuando la sociedad se encuentre en grave peligro o conflicto, el ejercicio de los derechos fundamentales puede ser suspendido exclusivamente para el efecto de enfrentar la emergencia, debiendo cesar la suspensión en cuanto desaparezca la causa que la motivare.

En tal circunstancia, resulta innegable que la observancia de las garantías individuales no está sujeta a restricción ni suspensión alguna, salvo en los casos y con las condiciones que la CPEUM establece, de ahí que exista un impedimento categórico para las autoridades administrativas que pretendan conculcarlas, aun cuando se actualicen las hipótesis previstas en el artículo 29 de la Constitución General de la República, pues para ello previamente deberá agotarse el procedimiento que dicho

numeral establece, en donde ha de intervenir el Presidente de la República, el Gabinete y el Procurador General, amén de que las medidas propuestas deberán ser aprobadas por el Congreso General o la Comisión Permanente, de lo contrario, tales autoridades incurrirían en un actuar abierta y flagrantemente anticonstitucional. En resumen, a la autoridad administrativa le está terminantemente prohibido dejar de observar, las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Finalmente, creemos que la emisión de cualquier acto fundado en el artículo 61 de la LFPA, actualizaría una violación directa a los preceptos del Máximo Ordenamiento, toda vez que el contenido del numeral ordinario transgrede las disposiciones fundamentales a que hemos hecho referencia, atacando con ello la seguridad jurídica de los gobernados a quienes se dirija.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, creemos estar en aptitud de confirmar la inconstitucionalidad del artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En concomitancia con lo que hemos expresado, encontramos ilegal la emisión de cualquier acto administrativo con base en el artículo 61 de la legislación procesal administrativa federal. Empero, el objetivo primordial del presente trabajo, es evidenciar la inconstitucionalidad de la norma, y no la de un acto en ella fundado, habida cuenta que para ello necesitaríamos la materialización objetiva de éste, sin embargo, esto no impide que vaticinemos las posibles particularidades que distinguirían al presunto acto, lo cual nos permite comprender mejor las consecuencias derivadas de la aplicación de la norma en comento.

En efecto, aun cuando es cierto que el artículo 61 de la LFPA prevé la omisión de los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo productor del acto administrativo, también lo es que el cuerpo legal citado, en sus artículos 5° y 6°, menciona que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos que conforman dicho acto, señalados en las fracciones I a X de su artículo 3°, o en las leyes administrativas aplicables, acarrea la nulidad del acto administrativo, ya que la fracción VII del artículo mencionado, instituye como elemento la sujeción, por parte de la autoridad, a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas por la LFPA, motivo por el cual, un acto carente del citado elemento se encuentra afectado de nulidad.

Ahora bien, interpretando el texto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su conjunto, se advierte que su finalidad es la unificación de los procedimientos tendientes a la materialización de las facultades otorgadas por las leyes al Poder Ejecutivo Federal, con el fin de conferirle a este último la expeditéz y oportunidad que su ejercicio requiere, tomando en consideración el universo de disposiciones y situaciones de hecho reguladas por la diversidad de ordenamientos administrativos, e incluso la emisión de actos administrativos que resuelvan cuestiones cuya demora pondría en riesgo el orden público, mas, lo que no se vislumbra en el espíritu de la ley, es la contravención a sus propios dispositivos, así como tampoco asoma la intención de trastocar los derechos primordiales instituidos por la Carta Magna.

La suma de las manifestaciones vertidas en el presente documento es suficientes, a nuestro entender, para acreditar que el numeral 61 de la ley Federal de Procedimiento

**Administrativo, contraviene las disposiciones constitucionales señaladas en el cuerpo del presente libelo.**

**Sólo nos resta externar nuestro deseo de contribuir a la mejora de las normas administrativas, considerando necesario para tal fin, la reforma al texto del artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a efecto de dotar a las autoridades administrativas federales de las facultades que les permitan resolver los problemas que no admitan retraso, sin conculcar en el proceso, los principios y garantías constitucionales.**

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El acto administrativo constituye la forma de materialización de los actos de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, consecuentemente, revisten enorme trascendencia en la vida diaria de quienes, incluso de manera involuntaria, somos sujetos pasivos de la relación jurídica administrativa.

**SEGUNDA.-** El acto administrativo requiere invariablemente para su formación, de la concurrencia de determinados elementos, uno de ellos consiste en el camino que debe recorrer el ente administrativo, previo a su dictado, esto es, el procedimiento administrativo.

**TERCERA.-** El procedimiento administrativo se manifiesta de diversas formas, en la que nos ocupa, lo hace como el conjunto de trámites y requisitos necesarios para preparar la emisión del acto administrativo.

**CUARTA.-** El acto administrativo se encuentra regulado, independientemente de las normas de cada ordenamiento que lo prevé, de manera primordial por las disposiciones contenidas en los artículos 14, 16, 80, 89 y 90 de la Constitución General de la República.

**QUINTA.-** Las garantías individuales son derechos fundamentales establecidos por la Ley Suprema que rigen las relaciones jurídicas entre el Estado y los gobernados,

asegurando a éstos la protección que requieren en contra del actuar arbitrario de los órganos de aquél, salvaguardando así la existencia del estado de derecho.

**SEXTA.-** La observancia de las garantías individuales no está sujeta a restricción ni suspensión alguna, salvo en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establece.

**SÉPTIMA.-** Una ley secundaria que permita el quebrantamiento de las normas previstas en la Ley Suprema, será necesariamente inconstitucional.

**OCTAVA.-** El artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se contrapone a lo ordenado por los numerales 14, 16 y 29, así como a lo estatuido en los diversos 133 y 135, todos de la Constitución General de la República, en cuanto autoriza a los agentes públicos, el dictado de actos administrativos sin sujetarse a las formalidades del procedimiento previo a su emisión, permitiendo la declaración, por parte de las autoridades administrativas, de estados de emergencia o urgencia, sin que éstos se hallen sujetos a hipótesis determinados, dejando al arbitrio del funcionario el pronunciamiento de la calidad de los hechos que motivan el acto.

**NOVENA.-** Los requisitos previstos por el artículo 61 de la LFPA para la emisión de los actos que en él se fundamentan, por una parte, ya están previstos en la Constitución Federal; por la otra, no garantizan la actuación constitucional de la autoridad

administrativa, máxime si consideramos que el propio precepto, es decir, el acto legislativo, contraría el texto primigenio.

DÉCIMA.- No soslayamos el hecho de que los Órganos del Estado, concretamente el Poder Ejecutivo, deben contar con facultades que les permitan hacer frente a casos urgentes o de emergencia, lo que no debe ocurrir es que dichas facultades se otorguen sin limitación y sin precisar en forma hermética las hipótesis de su procedencia, o lo que es peor, que las atribuciones conferidas se contrapongan al texto constitucional.

UNDÉCIMA.- El dictado de un acto administrativo que entrañe la privación de bienes o derechos en agravio de un gobernado, sin que el órgano administrativo se sujete a las formalidades esenciales del procedimiento previo a su emisión, es decir, aquellas que otorgan los derechos de defensa y la oportunidad probatoria, vulnera la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 de la Constitución Federal.

DUODÉCIMA.- La emisión del acto administrativo por autoridad incompetente, mediante orden verbal o indebidamente fundado y motivado, transgrede la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 de la Constitución Federal.

DECIMATERCERA.- Acorde con los conceptos vertidos en el cuerpo del presente documento, el artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contraviene las diversas disposiciones de la Constitución General de la República, a que hemos hecho referencia.

**DECIMACUARTA.-** Consideramos que contra cualquier acto administrativo, dictado con fundamento en el artículo en comento, puede demandarse el Amparo y Protección de la Justicia Federal, atacando el precepto y el acto de aplicación al mismo tiempo, estimando para tal fin, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tiene naturaleza heteroaplicativa.

## **PROPUESTA**

En modo alguno desdeñamos la buena intención mostrada por el legislador, hacia la compilación en un sólo ordenamiento, de los procedimientos de carácter administrativo, en el ámbito federal, a fin de unificarlos y evitar la dispersión que implica el que se hallen un gran número de ellos en distintas legislaciones y reglamentos, sin embargo, dentro de la LFPA se asoman numerosas vaguedades e imprecisiones que deben ser corregidas con el tiempo, tomando en consideración que ha sido breve el lapso para detectar su perniciosidad o benevolencia, por lo que seguramente su tendencia irá aclarándose con el correr de los años.

No dudamos que el ordenamiento procesal administrativo federal, ofrece significativas bondades para las autoridades en la realización de sus atribuciones, así como para los gobernados en el ejercicio de sus derechos. Pero ese fin auténtico nos coloca en aptitud tanto de reconocer sus beneficios, como de señalar sus deficiencias. Lo que pretendemos con la realización de este trabajo, es lograr que aunado a otras críticas y al ejercicio profesional se plantee la reforma de aquellos numerales que violenten el orden jurídico establecido por la Ley Suprema, salvaguardando con ello el estado de derecho en su forma más pura y elevada, cuestión tan anhelada como presupuesto del Estado moderno; sin que dejemos de considerar el debate o de reconocer el intento de buena fe de los congresos locales y federal, al expedir leyes y códigos de procedimientos administrativos, los cuales deberán ser cada vez más acordes a la realidad y a las necesidades de la población, amén de respetar los principios y garantías que rigen la

convivencia nacional, pues no se puede fundar el cumplimiento de los fines de la administración en la inobservancia de los derechos de los administrados.

Nos pronunciamos a favor de la reforma del numeral citado, sin dudar que dentro de todo el cuerpo legal en cita, existen quizá otras disposiciones que contravengan las bases constitucionales, y muchas otras que las respeten y las reglamenten en forma ortodoxa, mas en la especificidad requerida por este trabajo debemos por el momento abandonar la tarea de analizarlas en su totalidad, sin cejar en nuestro objetivo, fundado en la experiencia derivada del ejercicio profesional que pretendemos, así como el deseo de especialización y de postulación efectiva que perseguimos respecto de la ciencia del derecho, de ser capaces de contribuir a la mejora de los ordenamientos, sea en forma directa o indirecta; porque el Estado en donde impera la ley es un Estado de justicia, en el que las personas no requieren ejercer la violencia para obtener, cuando es procedente, por parte de los órganos facultados, el reconocimiento y respeto de los derechos que les asisten.

## **ABREVIATURAS**

- CCF = Código Civil Federal.**
- CPAEM = Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.**
- CPEUM = Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- LFPFA = Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**
- LOAPF = Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- LPADF = Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARELLANO García, Carlos**, *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa, México 2002.
- ACOSTA Romero, Miguel**, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2002.
- y otros, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (comentadas) Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Porrúa, México 1999.
- BORJA Soriano, Manuel**, *Teoría General de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, México 1997.
- BURGOA Orihuela, Ignacio**, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1997.
- , *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México 1998.
- , *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1998.
- , *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México 2000.
- CARRILLO Flores, Antonia**, *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, México 2000.
- CASTRO, Juventino V.**, *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México 2002.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto**, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México 1997.

- DE PINA, Rafael y otros, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México 2003.**
- FIX Zamudio, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México 1987.**
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997.**
- GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1995.**
- GÓMEZ Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 2002.**
- GONZÁLEZ Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, México 2000.**
- LUCERO Espinosa, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Editorial Porrúa, México 2000.**
- MARGÁIN Manantes, Emilio, *De lo contencioso administrativo. De anulación o de ilegitimidad*, Editorial Porrúa, México 2001.**
- MARTÍNEZ Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos*, Editorial Haria, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1996.**
- , *Derecho Administrativo 3er. y 4o. Cursos*, Editorial Haria, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1997.**
- MERKL, Adolf, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editora Nacional, México s. a. e.**
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio Sobre Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1998.**

- NAVA Negrete, Alfonso**, *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991.
- , *Derecho Administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- , *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1995.
- OLIVERA Toro, Jorge**, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997.
- PÉREZ De León E., Enrique**, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997.
- RABASA, Emilio**, *El artículo 14 y El Juicio Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2000.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**, *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa Calpe, España 2001.
- ROJINA Villegas, Rafael**, *Derecho Civil Mexicano, Tomo I*, Editorial Porrúa, México 1996.
- SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C.**, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Editorial Porrúa, México 2001.
- SANTOTIMIO G., Jaime Orlando**, *Acto administrativo. Procedimientos, eficacia y validez*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1988.
- SERRA Rojas, Andrés**, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2001.
- , *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Editorial Porrúa, México 2001.
- TENA Ramírez, Felipe**, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2001.

**TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 - 2002*, Editorial Porrúa, México 2002.**

## **PUBLICACIONES**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

**REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA.**

## **JURISPRUDENCIA**

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

**IUS 2001 DISCO COMPACTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

## **LEGISLACIÓN**

**CÓDIGO CIVIL FEDERAL.**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

**CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

**CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

**LEY DE AMPARO.**

**LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.**

**LEY FEDERAL DE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN.**

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

**LEY GENERAL DE SALUD.**

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS.**

**LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5º CONSTITUCIONAL,  
RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO  
FEDERAL.**

**REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA.**