



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

FACULTADES QUE EJERCEN LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS
POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS CON AUTONOMÍA FUNCIONAL
AL AMPARO DEL ARTÍCULO 104 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL (CASO IZTAPALPA)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GUILLERMO BÁRCENAS RESENDÍZ.

ASESOR: MTRA. JANETTE YOLANDA MÉNDOZA GÁNDARA.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADEZCO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERORES ARAGÓN Y SU PLANTILLA DE PROFESORES EL APOYO ACADÉMICO BRINDADO; LO QUE ME PERMITE HOY ASPIRAR A SER LICENCIADO EN DERECHO. MENCIÓN APARTE MERECE LA MAESTRA JANETTE YOLANDA MÉNDOZA GÁNDARA, MI MAESTRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y ASESORA EN ESTA TESIS, A QUIEN AGRADEZCO INFINITAMENTE LAS ENSEÑANZAS QUE ME LLEVARON A APASIONARME POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y POR SU PACIENCIA EN ESTE PROCESO. AGRADEZCO A DIOS, N.A., A TI MAMÁ, A TI YOLTIC, A TI ANA Y A TODA MI FAMILIA POR TODO SU APOYO, ENSEÑANZAS Y EXPRIENCIAS QUE ME HAN REGALADO DURANTE MI VIDA Y POR SER LA FUENTE DE INSPIRACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

**FACULTADES QUE EJERCEN LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO-
ADMINISTRATIVOS CON AUTONOMÍA FUNCIONAL AL AMPARO DEL ARTÍCULO
104 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL**

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1 EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1	Hecho y acto jurídico, teoría del acto jurídico.	5
1.2.	Acto jurídico y acto administrativo.	7
1.3	Elementos del acto administrativo.	9
	1.3.1 Fundamentación.	16
	1.3.2 Motivación.	16
	1.3.3 Autoridad competente de los actos administrativos	17
1.4	Tipos de actos administrativos.	17
1.5	Eficacia y efectos de los actos administrativos.	22
1.6	Actos administrativos irregulares.	24
1.7	Extinción e Inexistencia de los actos administrativos.	25
1.8	Diferencias entre Ley, Reglamento y acto administrativo.	33

CAPÍTULO 2 EL DISTRITO FEDERAL, LOS ORGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS Y SUS TITULARES.

2.1	El Distrito Federal desde su nacimiento hasta nuestros días.....	39
	2.1.1 Las Constituciones de 1824,1836 y 1843.....	41
	2.1.2 El acta de reformas de 1847	43
	2.1.3 Las Constituciones de 1857 y 1917.	44
	2.1.4 Las reformas constitucionales de 1993,1994 y 1996.	49
	2.1.5 Breve referencia a la reforma constitucional de 2016.	54
2.2	Origen de los Órganos Político-Administrativos del Distrito Federal.	57
2.3	Estructura Orgánica de los Órganos Político-Administrativos.	60
	2.3.1 El caso de la Delegación Iztapalapa.	61
2.4	Competencia de los Órganos Político-Administrativos.	67
2.5	Atribuciones de los Titulares de Órganos Político-Administrativos.	68

CAPÍTULO 3 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS.

3.1	Los actos administrativos de los Órganos Político-Administrativos y los elementos del acto administrativo.	73
3.2	La irregularidad de los actos administrativos de los Órganos Político-Administrativos y medios de impugnación respectivos.	78
	3.2.1 Los Acuerdos Delegatorios de Facultades.	90
	3.2.2 Los medios de impugnación de los actos administrativos irregulares.	97
3.3	La ineficacia de la actualización de los Órganos Políticos-Administrativos a través de la emisión de diversos actos administrativos.	105
	CONCLUSIONES.....	110
	BIBLIOGRAFÍA.	116

INTRODUCCIÓN

El recientemente reformado artículo 122 constitucional, da cabida al nacimiento de la Ciudad de México, a partir de la publicación del 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, nace formalmente la Ciudad de México, en este contexto nos encaminamos a una nueva existencia de la Ciudad Capital de los Estados Unidos Mexicanos, debemos con ello y paso a paso atender una serie de disposiciones legales que van desde elegir un Congreso Constituyente, redactar la Constitución de la Ciudad de México, hasta adecuar algunas instituciones a un nuevo marco normativo. Uno de los últimos procesos que se llevarán a cabo será la elección de los titulares de las Alcaldías, conocidas hoy como Órganos Político-Administrativos Desconcentrados, que será hasta el año 2018.

Contempladas dentro del apartado A, fracción VI, del artículo 122, las Alcaldías representarán una nueva forma de gobierno de los Órganos Político-Administrativos, con nuevas atribuciones y facultades; a este respecto el artículo QUINTO TRANSITORIO de la reforma constitucional en comento refiere que:

Los órganos de gobierno electos en los años 2012 y 2015 permanecerán en funciones hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos y en su desempeño se ajustarán al orden constitucional, legal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal destinado a normar las funciones a su cargo, que hubiere emanado o emane de los órganos competentes. Las facultades y atribuciones derivadas del presente Decreto de reformas constitucionales no serán aplicables a dichos órganos de gobierno, por lo que se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la entrada en vigor del presente Decreto.

En este orden de ideas, la presente investigación se enfoca, a las facultades que al día de hoy, ejercen los titulares de los Órgano Político-Administrativos con autonomía funcional que señala el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Si bien, la autonomía funcional concedida por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal confiere diversas facultades a los Jefes Delegacionales, esas facultades se quedan dentro de la esfera de competencia de cada uno de dichos titulares, de tal forma que se trata de facultades de carácter exclusivo en cuyo ejercicio no puede intervenir ninguna autoridad salvo aquella a la que le fue conferida la facultad o atribución.

Entre las facultades que el artículo 117 del referido Estatuto le confiere a los Jefes Delegacionales, se encuentra las encaminadas a dirigir las actividades de la Administración Pública Delegacional; imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; integrar la estructura organizacional de la Delegación y designar a los servidores públicos de la misma, entre otras.

En este contexto, y dada la densidad poblacional que algunas demarcaciones territoriales presentan y con la finalidad de dar atención inmediata y oportuna a las necesidades de la población, algunos Jefes Delegacionales han acudido a la práctica de crear mediante la figura de un Acuerdo Delegacional Administrativo interno, diversas Unidades Administrativas denominadas Direcciones Territoriales, en las que han delegado la prestación de servicios y otras atribuciones.

Es hasta este punto que la actuación administrativa se aprecia, eficiente y eficaz, sin embargo, los Acuerdos Delegatorios de Facultades en comento, han ido más allá al conferir facultades a los “titulares de las unidades territoriales” para imponer sanciones por incumplimiento a leyes y reglamentos locales, bajo

el amparo de la delegación de facultades que por vía de dichos acuerdos han sido conferidas.

Es así que los Jefes Delegacionales han asumido facultades reglamentarias que no tienen conferidas, al normar mediante dichos Acuerdos la delegación de facultades y hasta intentar legitimar el actuar de simples servidores públicos y convertirlos con ellos en autoridades de facto con atribuciones iguales a las de un Jefe Delegacional.

Actualmente, cuando menos la Delegación Iztapalapa actúa con base en dichos Acuerdos Delegacionales y cualquier titular de una Dirección Territorial se encarga de imponer sanciones por violaciones administrativas, lo que deja a los particulares en estado de indefensión pues se trata de actos de molestia en perjuicio de particulares, mismos que constitucionalmente no se encuentran permitidos.

En este contexto, el presente trabajo de investigación pretende analizar la validez de los actos administrativos emitidos bajo estas circunstancias y la nulidad de pleno derecho que los afecta; la forma en que se delegan atribuciones que no son delegables y el error en que recaen autoridades de la investidura de un Jefe Delegacional al extralimitarse en el uso de sus atribuciones; ello aunado a que el trabajo que se desarrolla al efecto en las llamadas Direcciones Territoriales resulta por demás infructuoso.

La presente investigación se centra en conocer si a la luz de la legislación vigente en cuanto a las facultades de los titulares de los Órganos Político-Administrativos, ¿Es posible que los Jefes Delegacionales puedan delegar a un subordinado la facultad de imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos?

Para la realización del presente trabajo nos remitiremos al análisis del caso particular de la Administración Delegacional de la demarcación territorial Iztapalapa en el periodo 2015-2018, en donde los citados Acuerdos Delegatorios de Facultades llevan a la emisión de actos administrativos irregulares afectados de nulidad, los cuales al ser combatidos en otras instancias pueden ser declarados por las autoridades competentes inexistentes pues la persona que los emite aún en su carácter de servidor público, carece de atribuciones para llevar a cabo la emisión de dichos actos.

En los años 2015, 2016 y lo que va del año 2017, se han emitido un número importante de sanciones administrativas de este tipo que afectan a los ciudadanos y que carecen de toda validez legal, ello aún y cuando esta práctica reiterada deviene de administraciones anteriores y ha llegado a convertirse en una costumbre por parte de la autoridad.

En este orden de ideas, la autoridad no es ajena a la problemática, ya que los asuntos que han sido recurridos argumentando la nulidad de dichos actos por no ser emitidos por autoridad competente han sido resueltos favorablemente hacia el interés del particular, sin que ello haya motivado a la autoridad a modificar sus prácticas o buscar alternativas que permitan actuar a la autoridad en el marco de la legalidad y por lo tanto, en la forma que está permitida.

A través de la presente investigación se busca identificar el contexto histórico social en el que se determinó la necesidad de crear Direcciones Territoriales que permitieran la atención oportuna de los habitantes de las Delegaciones al tiempo que se reconoce la importancia que reviste en el cumplimiento de las leyes y reglamentos de carácter administrativo que rigen a la Ciudad de México, analizando hasta dónde es posible la emisión por parte de los Jefes Delegacionales de un Acuerdo Delegatorio de Facultades en donde entre otras se incluya la facultad de imponer sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos de carácter administrativo.

CAPÍTULO 1

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1 Hecho y acto jurídico, teoría del acto jurídico

Como punto de partida en la presente investigación iniciaremos por hablar del hecho jurídico el cual está constituido ya sea por un acontecimiento natural al que la ley le confiere ciertos efectos de derecho como pudieran ser el nacimiento o muerte de un individuo; o bien por cualquier otro hecho en donde la voluntad humana interviene independientemente de la intención o no del individuo en relación a los efectos que se produzcan, a partir de lo cual el orden jurídico se activa, condición que de darse permite que se apliquen las normas generales de derecho.

Para Julien Bonnecase el hecho jurídico es “una manifestación de voluntad que genera efectos de derecho, independientemente de la intención del autor de la voluntad para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincula efectos jurídicos”.¹

De lo anterior, podemos resumir entonces, que existen dos tipos de hechos jurídicos, los que nacen de un acontecimiento natural y los que nacen de la voluntad humana, donde ambos producen efectos de derecho; lo anterior en palabras de Doctor Ernesto Gutiérrez y González.

¹ BONNECASE, Julien, en Elementos del Derecho Civil, tratado de José María Cajica Jr., México, 1945, tomo I, p. 165, Citado por GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, en Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 3ª edición, Porrúa, México, 2008, p. 61

Nuestro enfoque se encamina hacia los hechos jurídicos en los que interviene la voluntad del sujeto, y que por lo tanto generan consecuencias de derecho, ya que la actividad del sujeto se dirige a satisfacer tal o cual necesidad y con ello el orden jurídico se activa.

Este tipo de hechos jurídicos, en donde la voluntad del individuo se encamina a producir determinadas consecuencias se denominan actos jurídicos; como ejemplo de ello, podemos citar el matrimonio, la adquisición de un inmueble o la compra de un vehículo, casos en que el individuo externa la voluntad encaminada a un fin determinado, y por lo tanto desea las consecuencias que en derecho deriven.

Es forzoso para aterrizar nuestro tema considerar la teoría del acto jurídico, ya que como bien lo precisa el Dr. Jorge Fernández Ruíz la relación que existe entre el Derecho Administrativo y el Derecho Civil es total, al señalar:

“Desde sus orígenes, el Derecho Administrativo tiene una fuerte relación con el Derecho Civil, dado que el primero surgió como resultado de la proliferación de las excepciones a las normas del segundo, y su desarrollo lo convirtió en el Derecho común de la Administración, con la consiguiente reducción de la aplicación del Derecho Civil a las actitudes de las áreas administrativas del Estado y el ejercicio de la función administrativa...”²

El punto de partida para el estudio y análisis de las conductas de un individuo es el acto jurídico, podríamos afirmar que es la base de todo derecho, el Maestro Gutiérrez y González afirma que “es la célula fundamental de todas las

² FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública, 5ª. Edición, Porrúa, México, 2012, p. 169.

conductas humanas voluntarias o no voluntarias reguladas por el derecho”³ las cuales como sabemos no solo las realizan los seres humanos individualmente (personas físicas) sino también las llamadas ficticias inmateriales (personas morales) en estas últimas encontramos entre otras al Estado, Entidades Federativas y los Municipios, los cuales al ser inmateriales y no tener corporeidad las realizan a través de seres físicos (autoridades o servidores públicos) limitando su actuación por lo establecido en la ley y solo podrán relacionarse al interior y exterior mediante actos jurídicos.

El acto jurídico administrativo es concebido por la teoría francesa de los actos y hechos jurídicos esencialmente como una variante del acto jurídico civil o común al no ser este un ente único ni aislado, no contiene diferencias notables que perturben la esencia del acto jurídico civil.

En este orden de ideas el acto jurídico es la manifestación de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad. Puede ser unilateral o bilateral, ejemplos del primero los encontramos en el otorgamiento de un poder notarial, un testamento, la remisión o perdón de deuda o inclusive la creación y expedición de una ley realizada por los legisladores y posteriormente promulgada y publicada por el Presidente de la República.

1.2. Acto jurídico y acto administrativo.

Un acto jurídico siempre produce efectos jurídicos y tiene por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos u obligaciones, podemos

³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 3ª Edición, Segunda Reimpresión, Porrúa, México, 2011, p. 52.

decir que el acto jurídico constituye el género, del cual derivan diversas especies, mientras que un acto administrativo es una de las especies del acto jurídico; se trata de una declaración de voluntad administrativa, una decisión de un Órgano de la Administración Pública cuyos efectos recaen sobre los administrados.

Para Gabino Castrejón el acto jurídico es “la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico, como por ejemplo el matrimonio” mientras que 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.”⁴

Entendamos pues al acto administrativo como una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente para ello en pleno ejercicio de la potestad pública a través de la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, extinguir o declarar derechos y obligaciones, por lo que los efectos que produce siempre serán jurídicos; tal expresión de la voluntad busca satisfacer el interés de la colectividad y los efectos que produce son directos.

Cabe señalar aquí que si bien es cierto que los particulares pueden accionar el actuar de la autoridad administrativa mediante una solicitud o petición, un acto administrativo siempre tendrá el carácter de unilateral, puesto que la única voluntad que interviene en su emisión es la de la autoridad facultada para ello, pudiendo o no existir previamente la solicitud del particular al respecto.

⁴ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Medios de defensa en Materia Administrativa y Fiscal, Cárdenas Velasco Editores, México, 2006, p. 3

Andrés Serra Rojas define al acto administrativo jurídico, como “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 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”⁵

Como se puede observar el acto jurídico constituye la generalidad de los actos, de este se derivan distintas sub- especies, siempre producen efectos jurídicos y tiene por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos y obligaciones, por lo que en esta lógica el acto administrativo es un derivado del acto jurídico y se materializa como la exteriorización, unilateral de la voluntad de una autoridad administrativa, la cual debe ser competente, actúa en ejercicio de la potestad pública y su objeto es el satisfacer el interés general, en este sentido, es importante mencionar que los particulares pueden impulsar el actuar de estos Órganos.

1.3 Elementos del acto administrativo.

“El artículo 16 constitucional establece los requisitos mínimos que debe contener un acto administrativo a fin de brindar protección a los ciudadanos frente a los actos de molestia de la autoridad. Requisitos que son muy importantes pues bien podría señalarse que constituyen un freno a los abusos

⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer curso, Vigésimasegunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 238.

de autoridad al otorgar seguridad jurídica al particular en relación con el ejercicio del poder de imperio del Estado”⁶

Recordemos aquí que una de las características de los actos administrativos es la unilateralidad de los mismo, sin embargo, tal unilateralidad se encuentra limitada, esto obedece a la necesidad de controlar la actuación de la autoridad administrativa y evitar con ello que los actos que emitan no recaigan en el extremo de la arbitrariedad, por tal razón los actos administrativos deben cubrir una serie de elementos que les conceden validez a los mismos, y en el caso de algunos de estos su falta o errónea emisión produce la nulidad o anulabilidad del mismo y en casos muy específicos hasta la inexistencia del acto administrativo de que se trate.

Los elementos del acto administrativo constituyen requisitos esenciales que deben satisfacerse en la emisión de los mismos, la falta de estos o bien el cumplimiento de dichos requisitos de manera parcial o viciada provocan la nulidad de los actos administrativos de que se traten.

El autor Alberto Leija López, se refiere al fin y la forma como los más importantes elementos del acto administrativo y nos señala al respecto:

“El agente solo debe obedecer a un fin, el interés general o el bien común; la finalidad no debe oponerse a la Ley” y en cuanto a la forma refiere que “conforme al artículo 16 constitucional, todo acto administrativo debe hacerse por escrito, lo cual permitirá cumplir con el principio general del derecho de

⁶ PATIÑO MÁNFER, Ruperto, Coord. Temas Selectos de Derecho Administrativo en Homenaje a los 40 años del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Coed. Tribunal de lo Contencioso Administrativos del Distrito Federal, Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2011, Artículo MARTÍNEZ COBARRUBIAS, Adriana. *Elementos del Acto Administrativo*, p.121

certidumbre jurídica que además está consagrado en el artículo 14 constitucional.”⁷

Enunciemos entonces, los elementos del acto administrativo:

Competencia: constituye la aptitud legal que tiene el órgano para actuar en razón de:

1. El lugar.
2. El tiempo
3. La materia o el grado.

Voluntad: entendida como la acción o conducta exteriorizada de la autoridad competente, debe ajustarse exclusivamente a derecho, esto constituye una extensión del principio de certidumbre jurídica.

Motivación: constituye los antecedentes y circunstancias de hecho y de derecho existentes al momento de la emisión del acto administrativo, mismos que son considerados por la autoridad al emitir el acto. En este apartado la autoridad administrativa debe expresar las razones que la llevaron a la emisión del acto, las cuales deben alinearse a la fundamentación respectiva.

Fundamentación: se trata de la expresión de las razones legales que han llevado a la autoridad competente a emitir el acto, mismo que se encuentra soportado por algún dispositivo normativo que permita la emisión del acto y que por lo tanto lo sustente. Cabe precisar aquí que la falta de fundamentación y motivación de los actos administrativos afecta su validez.

⁷ LEIJA LÓPEZ, Alberto. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Joven Multigraphik, México, 2010, p. 80.

Objeto: este es el resultado práctico que persigue la autoridad administrativa en el caso concreto, se trata del efecto práctico buscado, mismo que debe ser física y jurídicamente posible.

Finalidad: respecto de los actos administrativos, la finalidad se entiende en todos los casos como la satisfacción del interés público, todos los actos administrativos deben ser emitidos buscando satisfacer el interés de la colectividad.

Forma: se trata del modo en el que una vez emitido el acto administrativo, este ha de cumplir con determinados requisitos específicos previos y posteriores a su emisión, debe constar por escrito, contener cuando menos fecha de emisión, nombre y firma del funcionario quien lo emite, debe ser notificado a los particulares satisfaciendo determinados requisitos, entre otros aspectos.

Ahora bien, en relación a la forma, Gonzalo Armienta indica: “Resulta importante hacer mención especial a la forma, pues el acto administrativo para que surta sus efectos legales, debe de estar debidamente fundado y motivado, esto es: si se emite sin expresarse el fundamento legal y los hechos que lo originaron, no podrá surtir aquéllos efectos jurídicos previstos por la Ley.⁸”

El Dr. Acosta Romero, nos dice en relación a los elementos del acto administrativo lo siguiente:

“...consideramos que el derecho a la legalidad de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos como

⁸ ARMIENTA HERNÁNDEZ. Gonzalo, Tratado teórico práctico de los Recursos Administrativos, 4ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 11.

son: 1.- el derecho a la competencia; 2.- El derecho a la forma; 3.- El derecho al motivo; y 4.- El derecho a la legalidad (fundamentación)”⁹

Para algunos autores, los elementos del acto administrativo se dividen en tres categorías: subjetivos los cuales son atribuibles a los sujetos, objetivos que son atribuibles a la causa del acto y la finalidad, y los formales atribuibles al acto, entre los primeros se encuentra la administración, los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano, entre los objetivos están el presupuesto de hecho, el objeto, la causa y el fin; y entre los formales se encuentra el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación.

Adicional a lo anterior, tenemos los elementos de validez atribuibles a los actos administrativos en términos de las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Donde su artículo 6º señala los elementos de validez, que más bien se traducen en elementos de existencia, como enseguida se verá, y los requisitos de validez de los citados actos administrativos.

En cuanto a los elementos de existencia tenemos lo siguiente:

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

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Porrúa México, 1999, p. 608.

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

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

- I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;

III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Antes de hablar de la fundamentación, toquemos quizá el elemento más importante del acto administrativo: constar a través de un mandamiento por escrito, evidentemente por autoridad competente, esto da certeza al particular pues le permite tener constancia material del acto de molestia que emite la autoridad, lo que permite con posterioridad verificar su contenido con exactitud; debe ser claro y formarse por enunciados claramente comprensibles y coherentes, de tal forma que tanto el gobernado como la autoridad que lo emiten tengan certeza de lo que ahí se señala.

Existen criterios aislados emitidos al interior del Poder Judicial de la Federación que refieren que en cuanto a la fundamentación y la motivación se hace necesario que el mandamiento por escrito sea redactado en español, respetando las reglas y principios que rigen la escritura a fin de que el significado de la voluntad de la autoridad sea comprensible, como se aprecia en la tesis: V.2o.C.T.9 K, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXX, julio 2009, p. 1930, Registro 166948, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE ESA GARANTÍA ES NECESARIO QUE EL MANDAMIENTO SE REDACTE EN ESPAÑOL RESPETANDO, EN EL MAYOR GRADO POSIBLE LAS REGLAS Y PRINCIPIOS QUE RIGEN LA

ESCRITURA, A EFECTO DE QUE EL SIGNIFICADO DE LA VOLUNTAD DE LA AUTORIDAD SEA COMPENSIBLE.

Por lo tanto, es de suma importancia que el acto administrativo de que se trate conste por escrito, pues es la forma en la que el particular conocerá su contenido y en caso de que así lo considere, podrá objetar su contenido mediante la instancia que al efecto considera pertinente.

1.3.1 Fundamentación

Retomando lo señalado por el artículo 16 constitucional, las autoridades están obligadas a actuar en todo momento en apego a las disposiciones constitucionales, así como a las leyes que de ésta emanan, con ello podrán soportar jurídicamente su actuar y evitar que en todo caso sus actos se consideraran arbitrarios, de esta forma cada una de las acciones de la autoridad deben apegarse a la legalidad de la normatividad.

1.3.2 Motivación

De la mano de la fundamentación nos encontramos con la motivación, que pudiera resultar para la autoridad un poco más compleja en el sentido de que la autoridad competente debe razonar tomando en consideración todas las circunstancias que convergen en el acto que se emite, precisando las causas y las razones que llevan a la autoridad a actuar de la forma en que se conduce, todo ello apegado al contenido de cada una de las normas aplicadas como fundamento a fin de satisfacer la hipótesis preestablecida por el dispositivo legal específico que se ha invocado.

Por esta razón es que los elementos fundamentación y motivación se encuentran indiscutiblemente unidos en cualquier acto de autoridad, de ahí que el incumplimiento de alguno de los dos o la falta de correlación entre uno y otro lleva a la emisión de un acto violatorio de los derechos fundamentales de fundamentación y motivación.

Tenemos entonces que no basta que la autoridad fundamente y motive por separado la emisión del acto administrativo, ya que ambas deben estar estrechamente vinculadas, pues de no ser así el resultado práctico se traduce en falta de fundamentación y motivación, misma que podrá ser invocada por el particular afectado por el acto administrativo en la instancia que corresponda. Esa falta de fundamentación y motivación evidentemente no puede ser convalidable ni subsanable de modo alguno, ya que recordemos aquí que la falta de fundamentación y motivación afecta de nulidad al acto administrativo.

1.3.3 Autoridad competente de los actos administrativos

La autoridad competente es el Órgano Administrativo investido de poder de decisión y ejecución transmitido por el Estado a través de dispositivo legal que así lo dicte, debiendo señalar dentro de la propia fundamentación del acto administrativo el dispositivo legal preciso que avala la competencia de la autoridad que está emitiendo el acto, y en la motivación detallar el texto específico que lo faculta para llevar a cabo tal actuación.

1.4 Tipos de actos administrativos.

La doctrina señala que los actos administrativos se dividen en generales e individuales. Para Sergio Casanueva Reguart existen dos grandes

clasificaciones de los actos administrativos, estas los dividen en actos administrativos por su alcance y actos administrativos por su formación.¹⁰ En la primera categoría tenemos a los actos administrativos de carácter individual, donde sus efectos jurídicos van dirigidos a personas determinadas, adquieren eficacia frente al particular a partir de su notificación, su vigencia se agota en el caso concreto en que se aplican, en algunos casos pueden ser retroactivos y para lograr la extinción de este tipo de actos administrativos, la autoridad de recurrir a la vía judicial.

En los actos administrativos generales encontramos el típico ejemplo del reglamento, el cual va dirigido a un grupo determinado de personas (la población de la Ciudad de México, por ejemplo), mismo que adquiere eficacia a partir de su publicación en el periódico oficial, su vigencia es determinada en el tiempo mientras no se abroge el mismo, no puede tener efectos retroactivos y la autoridad que lo emitió puede extinguirlo en cualquier momento.

Ahora bien, en cuanto a la categoría de actos administrativos por su formación, tenemos que estos se dividen en unilaterales y bilaterales, en los primeros no interviene la voluntad del particular al cual se aplica el acto, mientras que en los segundos, es necesaria la manifestación de voluntad del particular para que éstos produzcan sus efectos. Un ejemplo de ello lo constituyen los contratos administrativos.

Por otra parte nos referiremos a otra clasificación de los actos administrativos, donde éstos se dividen de acuerdo con los sujetos que intervienen, las voluntades que intervienen, el ámbito de aplicación, por los sujetos a los que se dirigen, de acuerdo con el margen de libertad para su creación, su contenido y su forma de expresión.

¹⁰ CASANUEVA REGUARD, Sergio. Derecho Administrativo Integral, Porrúa, México, 2011, p. 81-82

Por los sujetos que intervienen el acto administrativo puede ser simple o complejo, el primero es aquel que proviene de un solo Órgano y el segundo es aquel en cuya creación intervienen dos o más Órganos, como ejemplo podríamos citar un decreto presidencial al participar el Ejecutivo y algún secretario de Estado por medio del refrendo, otro ejemplo podría ser un acuerdo de gabinete.

Por las voluntades que intervienen, en esta clasificación se toma en cuenta a las voluntades humanas que lo originan y se dividen en simples y colegiales. El acto simple, es el formado por una sola voluntad, sin importar que en el procedimiento previo a su emanación hayan intervenido otras voluntades; el acto colegial emana de un Órgano único pero compuesto por varios miembros como el consejo, comisiones y ayuntamientos; el acto colegial emana del concurso de varios Órganos de la Administración, ejemplo de ello lo constituye el refrendo.

Por el ámbito de aplicación o radio de acción los actos administrativos se dividen en internos, externos, singulares y generales. En cuanto a los internos sus efectos sólo se manifiestan respecto de los Órganos de la Administración, no producen efectos hacia los particulares, en general hacia otros sujetos podríamos citar como ejemplo el caso de la orden de un superior hacia un inferior al señalar las labores de éste para la operación de una oficina o la imposición de una sanción administrativa derivada de la falta de cumplimiento de una obligación a cargo del puesto que desempeña, los manuales de organización y de procedimientos también se encuentran dentro de esta categoría.

Los actos administrativos externos van dirigidos hacia los particulares y trascienden el ámbito de la Administración Pública, se tratan por lo regular de

actos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, tales como prestación de servicios a cargo del mismo, las destinadas a la imposición y conservación del orden público tendientes regularmente a ordenar y controlar la acción de los particulares. Dentro de esta misma categoría tenemos a los actos singulares que están destinados a una o varias personas identificadas nominativamente y los actos generales que son destinados a una pluralidad de personas.

Otra clasificación de los actos administrativos es la que los divide en obligatorios y discrecionales. Gabino Fraga señala que “partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado y el acto discrecional. El primero es la mera ejecución de la Ley, el cumplimiento que una norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar sino también si esta debe actuar y cómo debe actuar... El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse y en qué momento debe obrar y cómo debe obrar, o qué contenido va a dar a su actuación, por lo general de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así normalmente cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.”¹¹ como ejemplo de los actos administrativos obligatorios, reglados o vinculados podemos señalar la obligación establecida por la Constitución a cargo del Presidente de la Republica a efecto de rendir ante el Congreso de la Unión un informe anual del estado que guarda la Administración. En el caso de los segundos podemos señalar el uso de la facultad potestativa que tiene la

¹¹ FRAGA MOURET, Gabino. Derecho Administrativo, 48ª edición, Porrúa, México, 2012, p. 229-230.

autoridad al otorgar una concesión de Transporte Público, en donde esta decide de entre los que reúnen los requisitos de Ley, a quien otorga dicha concesión.

Una clasificación más la encontramos en la división de los actos administrativos en razón de su finalidad, donde se pueden clasificar en principales e instrumentales. Para comprender mejor esta categoría hablemos primero de los actos instrumentales; podemos encontrar en ésta categoría a los actos preliminares, de procedimiento y de ejecución, mismos que se caracterizan por constituir un medio o instrumento para realizar los actos administrativos principales, es decir, las etapas de análisis, preparación del acto, y su propia notificación o ejecución y que tienen por fin hacer cumplir la resolución dictada. En la categoría de actos principales encontramos a las resoluciones y decisiones que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, de esta forma podemos distinguir claramente esta clasificación de actos administrativos.

Finalmente tenemos la clasificación de los actos administrativos atendiendo a su contenido y efectos jurídicos; por razón de su contenido se pueden clasificar en actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, actos destinados limitar tal esfera jurídica y actos que hacen constar la existencia de un estado de derecho o de un derecho.

En la primera categoría correspondiente a los actos administrativos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, encontramos a los actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación, concesiones, privilegios de patente, licencias y permisos o autorizaciones.

En la segunda categoría, es decir, los actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares encontramos las sanciones, las órdenes, los actos de ejecución y de expropiación. Recordemos aquí las sanciones y los actos de ejecución, guardan relación con el objeto del presente trabajo de estudio. Estos

constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer los mandatos de la ley y/o las órdenes de la autoridad.

En la tercer categoría, relativa a los actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho encontramos las notificaciones, las publicaciones, así como a los actos de registro, certificación y autenticación.

1.5 Eficacia y efectos de los actos administrativos.

Los actos administrativos que son emitidos en pleno cumplimiento a los elementos de existencia y requisitos de validez, crean, transmiten, modifican, extinguen o confirman situaciones jurídicas individuales o generales y por lo tanto se constituyen en actos administrativos eficaces.

Regularmente los efectos de los actos administrativos se surten a partir de la notificación de los mismos, salvo que éstos hagan constar en el propio documento que los contiene, que los efectos del acto se produzcan con dilación atendiendo a las circunstancias del caso, es en este supuesto que los efectos no se surten de manera inmediata.

Hemos dicho que los actos administrativos que cumplen a cabalidad con los elementos de existencia y los requisitos de validez respectivos son eficaces y por tanto surten su efectos en forma inmediata, sin embargo debemos aclarar que los actos administrativos imperfectos, es decir, aquellos que contienen algún elemento irregular y que por tanto se ven afectados de nulidad, también surten sus efectos en forma inmediata y estos prevalecen en tanto no sean declarados nulos por la autoridad competente.

Ahora bien, los efectos de los actos administrativos pueden considerarse en dos modalidades: directos e indirectos. Los primeros crean, modifican, declaran, transmiten o extinguen derechos y obligaciones con efectos hacia los particulares. Los segundos o indirectos constituyen las acciones que debe ejecutar la autoridad para dar cumplimiento al acto administrativo, podemos ilustrar ambos efectos en el ejemplo de las multas por atraso en el pago de impuestos, en la fase de emisión del acto administrativo los efectos directos se encuentran en el cálculo del monto de la multa respectiva y la notifique, el efecto indirecto se encuentra en las acciones que la autoridad ejecute para hacer exigible el cobro del crédito fiscal a cargo del contribuyente.

Narciso Sánchez Gómez, señala “Algunos afirman que los actos administrativos crean derechos personales y reales, dándose el primer caso cuando se otorga una concesión, se reconocen derechos sobre patentes y marcas, el derecho de autor, el nombramiento de un empleado público, y cuando hay una exención de impuestos y el segundo caso se presenta cuando el Estado reconoce derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles mediante el procedimiento de inmatriculación administrativa.”¹²

Como se señala en este apartado la eficacia de los actos administrativos se concreta al cumplir con los elementos de existencia y de validez, anteriormente se mencionó que por lo general surten sus efectos de forma inmediata a partir de la notificación pero también el documento podrá contener el momento en que puedan surtir sus efectos estos actos, para una mayor comprensión citaremos el ejemplo del Procedimiento de Verificación Administrativa a un Establecimiento Mercantil, en donde el Órgano Político- Administrativo notificará al particular en un primer acto, mediante la Orden de Visita de Verificación, llevando a cabo su cumplimiento surtiendo de esta manera sus efectos de

¹² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo, 6ª edición, Porrúa, México, 2012, p.351.

manera inmediata. En este mismo caso al dictarse la resolución correspondiente, tendrá validez hasta que el visitado la recurra en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y se declare su nulidad.

Por otra parte la simple instauración del Procedimiento de Visita de Verificación coloca a este supuesto en los llamados efectos directos y en los indirectos podemos enunciar a la sanción de carácter pecuniaria, impuesta una vez ejecutoriada la resolución que al no ser pagada, la Delegación girará oficio ante la Secretaria de Finanzas del Distrito Federal para que esta realice el cobro a través del Procedimiento Económico Coactivo.

1.6 Actos administrativos irregulares.

Los actos administrativos pueden no existir jurídicamente, no nacer o bien en el transcurso de su vida transformarse en actos irregulares, al no alcanzar a reunir los elementos tanto internos como externos requeridos por la norma, para que sean plenamente válidos, pueden surtir sus efectos temporalmente hasta que alguno de los interesados solicite a un juez o a una autoridad competente, aplique una sanción según el grado de falta ya sea absoluta o parcial de alguno de estos elementos, estas sanciones pueden ir desde una medida disciplinaria que no afecta la esencia propia del acto, hasta la determinación de dejar al acto administrativo sin efecto alguno; las sanciones a que hacemos referencia son: la nulidad absoluta, nulidad relativa, inexistencia por falta de voluntad, falta de objeto o por falta de competencia.

Los juristas del derecho común han llevado a cabo diversos debates y discusiones sobre el tema y como resultado de estos surge la Teoría General de las Nulidades de los Actos Civiles Irregulares.

1.7 Extinción e Inexistencia de los actos administrativos.

La teoría de las nulidades creada por la doctrina del derecho común, ha señalado las clases de nulidades aplicables a los actos civiles irregulares, la cual ha sido extendida a los actos administrativos.

Según la doctrina clásica admitida por la legislación civil, la Teoría de las Nulidades nos puede llevar a la inexistencia, la nulidad absoluta o la nulidad relativa del acto jurídico.

Los actos jurídicos son inexistentes cuando les falta uno o más de sus elementos específicos consistentes en la manifestación de la voluntad, el objeto específico materia del acto y la forma; lo anterior debido a que la falta de tales elementos no puede sujetarse a la corrección del vicio en que se ha incurrido a través de ningún tipo de arreglo a que pudieran llegar las partes, prevaleciendo en el tiempo la inexistencia y pudiendo ser convocada en todo momento por alguna de las partes mediante juicio respectivo, en donde la autoridad judicial no puede hacer otra cosa que no sea registrar su inexistencia.

Tratándose de la invalidez generada por la falta de consentimiento u objeto el artículo 2224 del Código Civil vigente para el Distrito Federal señala que el acto jurídico no producirá efecto legal alguno, no es susceptible de confirmación ni siquiera por prescripción y su inexistencia puede ser invocada por todo interesado.

Ahora bien, en la misma Teoría de las Nulidades del derecho común, tenemos que la nulidad absoluta de un acto ocurre cuando uno de los elementos denominados voluntad, objeto y forma se ha emitido de manera imperfecta o bien cuando el fin perseguido por las partes es contrario a la ley. Esta nulidad

puede ser convocada por todo interesado, tampoco desaparece por confirmación o prescripción y puede ser declarada por la autoridad judicial quien reconoce la existencia de un acto nulo y actúa emitiendo su resolución atendiendo a las particularidades del acto jurídico. Estos actos pueden producir provisionalmente efectos hasta en tanto la nulidad no sean declarada por la autoridad judicial.

Por su parte, la falta de forma, solemnidad, el error, dolo, violencia, lesión e incapacidad nos llevan a la nulidad relativa donde el acto jurídico puede ser convalidado corrigiendo sus deficiencias y la nulidad puede ser parcial si las partes del acto pueden subsistir separadas; según lo señalado en los artículos 2228 y 2238 del Código Civil del Distrito Federal.

En el Derecho Administrativo no encontramos una teoría que contenga, como en el derecho común, las causas de inexistencia o tipos de nulidades aplicables a los actos administrativos, sin embargo, trataremos de explicar los efectos que en general produce la omisión, error o falta de determinados requisitos en los actos administrativos y nos remitiremos con posterioridad a lo que al respecto precisa la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Señalado lo anterior, hablemos ahora de la validez de los actos administrativos, misma que depende del cumplimiento de los elementos internos y externos que dan origen a su nacimiento. La falta absoluta o parcial de algunos de los elementos señalados en capítulos anteriores da lugar a la extinción, inexistencia o nulidad de los actos administrativos. Las sanciones que la ley impone ante la emisión de actos administrativos que no cumplen con la totalidad de los elementos respectivos, van desde la aplicación de una sanción administrativa para la autoridad hasta la privación absoluta de los efectos que pudiera producir el acto administrativo de que se trate.

Los tratadistas en general coinciden en los casos de inexistencia de los actos administrativos y señalan lo siguiente:

Inexistencia por falta de voluntad. Se puede dar por la invasión de atribuciones de un autoridad competente, cuando el servidor público no investido de la función decide actuar en nombre de otro y emitir un acto administrativo que evidentemente no contiene la voluntad del servidor público investido para emitirlo, aún y cuando el acto administrativo hubiera sido emitido en su nombre, pues se externa por servidor público carente de atribuciones suficientes para hacerlo.

En este tipo de actos podemos ejemplificar la actuación de un servidor público que cuenta con facultades no delegables y que haciendo caso omiso del dispositivo legal delega en otra persona las facultades exclusivas con que cuenta, y este último a su vez emite un acto administrativo el cual evidentemente carece de voluntad pues el servidor público facultado para emitirlo no lo hizo, sino otro en su nombre. Las consecuencias de este tipo de actos es que una vez combatidos por el particular en la vía que corresponda, el acto administrativo deviene en inexistente y por lo tanto no puede producir efecto alguno.

Un ejemplo de esto lo constituyen los parquímetros donde por falta de pago o bien por haber transcurrido el tiempo pagado para el uso del estacionamiento en vía pública se procede a la colocación de los inmovilizadores de automóviles conocidos como las arañas; anteriormente, el personal de la empresa concesionaria del servicio colocaba tales inmovilizadores situación que fue declarada ilegal por la autoridad judicial al determinar que se trataba de actos de autoridad que bajo ninguna circunstancia pueden ser delegables a particulares; actualmente la colocación de los citados dispositivos sólo puede realizarse por policías de tránsito.

Inexistencia por falta de objeto. En los actos administrativos debe existir un objeto sobre el cual recaigan sus efectos, ya que de lo contrario no hay razón para emitirse un acto administrativo en estos términos y evidentemente un acto administrativo con estas características no tiene sustento para existir; ocurre lo mismo en los casos donde se emite un acto administrativo donde el objeto no es posible ni lícito, pues la conducta de la autoridad además de ser apegada a derecho debe emitirse con plena identificación de un objeto que además debiera ser posible y lícito.

Inexistencia por falta de competencia para la realización del acto. Generalmente ocurre cuando la autoridad que emite el acto administrativo cuenta con facultades para emitir el acto de que se trata limitadas por cuestión de territorio o jurisdicción o bien cuando una autoridad emite actos distintos a los que se encuentra facultada, en estos casos el actuar de la autoridad se traduce en una violación a las esferas de competencia de otras autoridades ya sea por materia o bien, por territorio. Los actos que cualquier autoridad emite bajo estas circunstancias, constituyen actos inexistentes. En este supuesto podemos decir que los Titulares de los Órganos Políticos-Administrativos solo pueden actuar en el ámbito territorial que les corresponde, por lo cual el Jefe Delegacional en Venustiano Carranza no podrá realizar ningún tipo de acción en la demarcación correspondiente a Delegación Iztacalco.

Inexistencia por omisión de las formas constitutivas del acto. Uno de los requisitos principales para dar cabida a la existencia de un acto administrativo es que este se emita atendiendo a la forma que haya sido utilizada para ello, regularmente, la forma en que se emiten los actos administrativos en nuestro derecho es la escrita, un acto administrativo que se emite sin constar por escrito no puede cumplirse en función de que no hay prueba alguna que acredite su existencia, ni la obligatoriedad de su cumplimiento. Un ejemplo de este tipo de

actos de autoridad, se da cuando la autoridad vial determina de un día a otro la colocación de un semáforo en determinado cruce vial, tal acto de autoridad se constituye en una obligación para los particulares en el sentido de respetar los tonos de luz y evitar con ello accidentes aún y cuando a los particulares la emisión del acto no les consta por escrito.

Los actos administrativos también pueden ser declarados nulos en el caso de la Ciudad de México, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, refiere dos tipos de nulidad: absoluta o relativa al indicar lo siguiente:

Artículo 24.- La omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por los artículos 6º y 7º de esta Ley o, en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

La nulidad absoluta, se encuentra señalada en el artículo 25 de la citada ley, en donde además se especifican los efectos que produce la citada nulidad frente a los particulares, esta nulidad puede ser invocada cuando los actos administrativos recaen en los siguientes supuestos:

- a) No son emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; o bien, tratándose de órganos colegiados, cuando no sean emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- b) Cuando en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

- c) Cuando su objeto no sea posible de hecho y/o no esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- d) Cuando no cumpla con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- e) Cuando no conste por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- f) Cuando el acto escrito no indique la autoridad de la que emane y/o no contenga la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;
- g) Tratándose de la afirmativa ficta, cuando no cuente con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
- h) Cuando no esté fundado y motivado, es decir, cuando no cite con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- i) Cuando no se expida de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;
- j) Cuando no se expide de manera congruente con lo solicitado y no resuelve expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

El citado precepto refiere que cuando el acto administrativo se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto. En tales circunstancias, los particulares no tendrán obligación de cumplirlo; y los

servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando la negativa.

Refiere además el referido precepto que tratándose de actos consumados o de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes.

Por lo que hace a la nulidad relativa, el artículo 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal refiere que la omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en el artículo 7º de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo. En este orden de ideas las siguientes omisiones en la emisión de los actos administrativos nos llevan a la nulidad relativa de los actos administrativos:

- a) Cuando no se señale el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales cuando no se haga mención en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- b) En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, se omita hacer mención de esta circunstancia en los mismos;
- c) Tratándose de actos administrativos recurribles, se omita mencionar el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como indicar la autoridad ante la cual puede ser presentado;
- d) Cuando en su expedición medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

El referido artículo 26 señala que el acto que sea reconocido como anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. En este caso, el saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere sido válido.

La citada Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala que es el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto administrativo el facultado para reconocer de oficio la anulabilidad o declarar la nulidad del acto en la vía administrativa, cuando éste no reúna los requisitos o elementos de validez que señala la propia ley; confiriéndole facultades para revocarlo de oficio, cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en dicha ley.

También refiere el citado precepto que el servidor público responsable del acto administrativo podrá reconocer de oficio su anulabilidad, haciendo del conocimiento de su superior jerárquico el inicio del procedimiento respectivo.

En todo caso, el procedimiento de declaración de nulidad en materia de declaraciones, registros y revalidaciones será iniciado por el servidor público responsable del registro o revalidación, de acuerdo con las condiciones establecidas en las normas correspondientes.

La citada ley contempla que cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá anular de oficio al acto administrativo y la autoridad competente tendrá que iniciar el procedimiento de nulidad ante el Tribunal, salvo en los casos en que los ordenamientos jurídicos aplicables permitan a la autoridad revocar o anular oficiosamente dichos actos

administrativos o cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable.

Finalmente, refiere la citada ley en su artículo 28 que cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución. En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el Órgano Jurisdiccional Administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

1.8 Diferencias entre Ley, Reglamento y acto administrativo.

Recordemos aquí las clases de Introducción al Estudio del Derecho y la famosa pirámide de Hans Kelsen, donde a través de un sistema graficado en forma de pirámide se representa la jerarquía normativa de los diversos tipos de normas, donde prevalecen unas leyes sobre otras, dividida en tres niveles, en el primero de ellos encontramos a la Constitución como norma suprema de un Estado, misma que constituye el fundamento de validez de las normas secundarias que de ella derivan y que se ubican por debajo de la misma, en el siguiente nivel encontramos a las leyes orgánicas y especiales, seguido de las leyes ordinarias y decretos de ley, para luego seguir con el siguiente nivel donde encontramos los reglamentos, debajo de estos aparecen las normas inferiores sujetas a los citados reglamentos. Recordemos que en la medida en la que la base de la pirámide va creciendo, ésta se va ensanchando como significado de la existencia de un mayor número de normas jurídicas en cada nivel. La figura 1.1 ilustra lo aquí señalado.

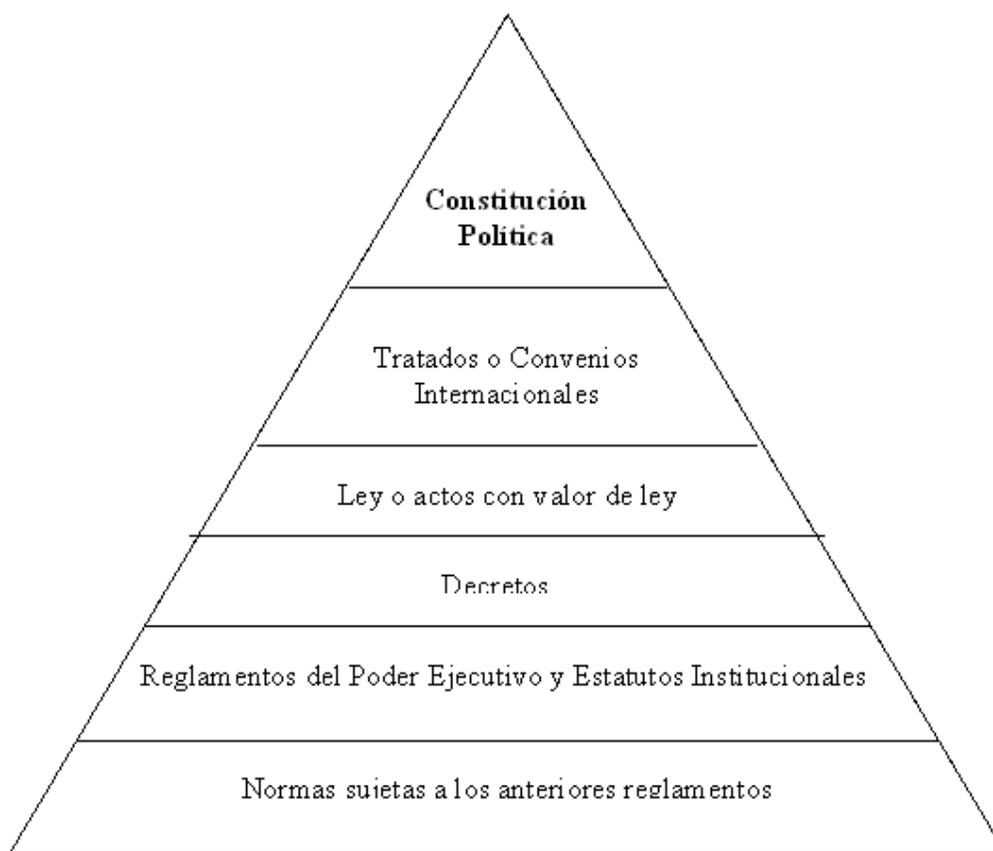
Ahora bien, en la categoría de las leyes, tenemos que existen diversos tipos de leyes, como son las declarativas, las permisivas, las prohibitivas, las ordinarias, las civiles, las penales, las orgánicas, las federales, las locales, por mencionar solo algunas de éstas. También existen las leyes marco, que son las que para efecto de este análisis tocaremos un poco más adelante.

“Las leyes marco o cuadro son aquellas que el legislador expide con el fin de marcar las directrices generales de un determinado comportamiento de la autoridad administrativa y de los gobernados, delegando su facultad legislativa al Ejecutivo, al cual constitucionalmente se le encomendó la ejecución y cumplimiento de las normas (artículo 89, fracción I de la constitución), para que determine los medios y formas de cumplimiento de las mismas”.¹³

En la categoría de Leyes marco, podemos encontrar a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Leyes marco como éstas se caracterizan por preceptuar los principios generales de la norma, dejando la ejecución de la misma bajo la competencia del Poder Ejecutivo al amparo de la fracción I del artículo 89 constitucional.

En el caso que nos ocupa, el importantísimo papel que juegan las leyes orgánicas nos lleva a conocer de manera muy clara y específica las facultades que pueden ser ejercidas por determinadas autoridades, de tal forma que las mismas refieren por ejemplo las facultades que puede ejercer el Secretario de Gobernación, o el de Educación Pública, por mencionar algunas, facultades que se encuentran contenidas de manera expresa en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹³ BEJAR RIVERA. Luis José, Curso de Derecho Administrativo, Coedición Novum-Universidad Panamericana, México, 2012, p. 346.

Figura 1.1 Pirámide de Kelsen

En el caso de la Ciudad de México, las facultades que pueden ejercer los Secretarios de Despacho locales, los Titulares de los Órganos Desconcentrados y los Jefes Delegacionales, entre otros, se encuentran plenamente detalladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, volviendo a la pirámide de Kelsen, hemos dicho que los reglamentos se encuentran en una jerarquía inferior a las leyes, que éstos por lo regular no son expedidos por el legislativo, como sucede con las leyes, y que su emisión recae regularmente en la esfera de actuación del titular del poder

ejecutivo, quien en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este orden de ideas nos encontramos ante un acto formalmente legislativo, ya que se trata de la expedición de un tipo de norma, pero materialmente debido a la autoridad que lo emite, nos colocamos frente a un acto de carácter ejecutivo.

El objetivo de los reglamentos es garantizar la correcta ejecución de una ley previa que fue emitida por el legislativo, a través de la cual se estipularon las directrices generales que marcan el camino a seguir para conseguir determinado objeto de carácter legal, en este orden de ideas, los reglamentos vienen pues a complementar la norma facilitando tanto su comprensión como su ejecución.

En este punto podemos decir entonces que ningún reglamento puede estar por encima de la ley, ni mucho menos ningún reglamento puede ir más allá de lo que la ley señale, pues este en todo caso sirve para complementar a la ley, nunca para ampliarla, limitarla o superponerse a la misma.

Las características de los reglamentos muestran con claridad como éstos difieren de las leyes en muchos sentidos. Primeramente porque estos constituyen una manifestación unilateral de la voluntad del Órgano competente para emitirlo, en términos de la facultad reglamentaria conferida por la Constitución; los reglamentos se constituyen como normas generales de la autoridad administrativa, lo que los diferencia de los actos administrativos en función a que éstos regularmente producen efectos directos enfocados a un número determinado de personas.

Además de lo anterior, los reglamentos viene a ser una actividad ejecutiva única, pues el Ejecutivo puede por excepción y con las limitantes que ya hemos abordado, realizar actividades legislativas mediante un procedimiento distinto al

que se lleva a cabo a través del proceso legislativo; de hecho, éste debe ser refrendado por el Secretario de Estado del ramo que corresponda, tal como lo señala el artículo 92 constitucional y para su cumplimiento y observancia debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación. Otra característica del reglamento es que aún y cuando este no sea combatido directamente, sigue la misma suerte que la ley de la que emana, de tal forma que si por alguna circunstancia la ley fuese declarada inconstitucional o bien abrogada por ley posterior, el reglamento correría la misma suerte que aquella y dejaría de producir efectos.

Si pudiéramos hacer una clasificación de los reglamentos, encontraríamos que algunos tratadistas como Roberto Dromi¹⁴, clasifican a los reglamentos de la siguiente manera:

Reglamentos subordinados o de ejecución: Son emitidos por el Ejecutivo con la finalidad de hacer cumplir alguna ley, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 89 fracción I.

Reglamentos autorizados o de integración: Es una extensión de la facultad reglamentaria en virtud de una habilitación conferida por el poder legislativo, ejemplo de ello lo constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la cual se faculta al titular del ejecutivo para reglamentar el funcionamiento de la Administración Pública Federal a su interior, partiendo por supuesto de lo indicado en la propia Ley Orgánica.

Reglamentos delegados: Estos representan la excepción a la regla general, pues constitucionalmente se expresó por el Constituyente que el titular del

¹⁴ Ibídem, p. 354.

Ejecutivo podía reglamentar determinada actividad, ejemplo de ello es lo dispuesto por el artículo 131 constitucional en materia de regulación económica.

Reglamentos autónomos, independientes o de servicio: Estos son dictados por el Ejecutivo como una decisión de carácter administrativo sin subordinarse a una ley formal, entendiendo dentro de esta modalidad las circulares e instrucciones administrativas de carácter generalmente interno.

Reglamentos de necesidad y urgencia: Son dictados por el ejecutivo en virtud de causas graves y urgentes necesidades públicas, regulando por encima del poder legislativo, conocido en la doctrina jurídica como decreto-ley.

CAPÍTULO 2

EL DISTRITO FEDERAL, LOS ORGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS Y SUS TITULARES

2.1 El Distrito Federal desde su nacimiento hasta nuestros días.

La Ciudad de Tenochtitlán tiene sus orígenes en el asentamiento en el centro del país del pueblo azteca, el cual después de un largo peregrinar por más de siglo y medio iniciado en el norte en un lugar conocido como Aztlán decidió asentarse en el valle de México. La ciudad fue fundada en 1325, convirtiéndose así en la capital del imperio, su organización se basó en barrios o *calpullis*, que se conformaban por grupos de casas o conjunto de personas vinculadas por nexos familiares que compartían los mismos espacios físicos.

La alianza entre los señoríos de los territorios de México, Texcoco y Tlacoapan, constituía el imperio mexica (denominación que se tuvo hasta antes de la llegada de los españoles, para posteriormente transformarse en azteca), conformando esta unión un antecedente remoto del federalismo en Mesoamérica. El rey o tlatoani tenía la función de general de los ejércitos aliados, teniendo finalidades bélicas y de cobro de tributos a los pueblos sometidos, los cuales eran repartidos entre los integrantes de la coalición, la cual estratégicamente declaró al valle de México como la cabeza del Imperio Azteca.

“El 13 de agosto de 1521, la captura de Cuauhtémoc consumó la derrota azteca que propició la destrucción de la Gran Tenochtitlán por los españoles y la

conquista del territorio de lo que luego fue la Nueva España, cuya capital se erigió sobre las humeantes ruinas de Tenochtitlan”¹⁵.

Al consumarse la Conquista, Hernán Cortés fue designado por la Corona Gobernador General, surgiendo así el primer gobierno español en América, mismo que se asentó en el centro del valle de México una vez que fueron consideradas, tanto sus características físicas como el poderío que en ella se soportaba; de esta forma se estableció la sede del más poderoso Virreinato del nuevo mundo; que más tarde se determinó hacerla sede de los poderes de la Nueva España.

Una vez que México se liberó del yugo español, los ideólogos de la época plantearon un proyecto de nación, de esta forma en el primer Congreso Constituyente se discutió elegir la forma de gobierno centrándose el debate entre la monarquía y la república, en el segundo Congreso el pronunciamiento se inclinó hacia el federalismo por encima del centralismo, sobre lo cual hablaremos más adelante; recordemos que posteriormente existieron varios intentos independentistas por parte de distintos estados los cuales no tuvieron la fuerza suficiente ni el reconocimiento para ser considerados como Estados emancipados, como un contrapeso sólido ante estas iniciativas así como a los distintos conflictos que atravesaba el país y con el fin de evitar un conflicto armado en contra del poder del centro, se alcanzó una salida satisfactoria: el llamado Pacto Federal.

La lucha entre centralistas y federalistas llevaría más tarde a la emisión de diversas disposiciones que daban varias características al Distrito Federal, mientras el centralismo se pronunció como una unidad de mando en donde el poder, legislación, decisión, organización, era distribuidos uniformemente en

¹⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo del Distrito Federal, coedición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p.24.

todo el espacio geográfico de una nación, el federalismo reconocía a varias organizaciones políticas soberanas que deciden unirse mediante un pacto o alianza para la defensa y representación de sus intereses conservando sus autonomía¹⁶ Bien, para comprender a fondo el nacimiento, denominación características especiales del Distrito Federal y su evolución hasta lo que hoy se denomina Ciudad de México, hagamos un breve recorrido por sus antecedentes históricos a partir del texto constitucional y su evolución.

2.1.1 Las Constituciones de 1824,1836 y 1843

Tras la transformación en la época de Agustín de Iturbide al primer imperio mexicano, se creó un Supremo Poder Ejecutivo Colegiado el cual constituyó un gobierno provisional y convocó al primer Congreso Constituyente, instalado el 7 de noviembre de 1823, la parte centralista se oponía a dividir el territorio en Estados independientes, consideraban que esto debilitaría a la nación la cual debería unirse para hacer frente a eventuales intentos de reconquista por parte de España. Los federalistas argumentaron que, debido a la extensión de las provincias y la lejanía de algunas de ellas respecto de la capital y con el fin de que los gobernantes tuvieran un conocimiento íntegro de los problemas de cada entidad era indispensable instaurar el sistema federal, ejemplificado la prosperidad de Estados Unidos de América, por adquirir este régimen.

El acta Constitutiva de la Federación fue aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, sentando las bases para la discusión de la Constitución de 1824, al ser la primera constitución del país, cobra una importancia fundamental, en ella, después de arduos debates en el Congreso Constituyente, sobre si los poderes federales deberían establecerse en la

¹⁶ CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000, p. 2.

Ciudad de México, Aguascalientes, Querétaro o incluso en el Estado de México. A favor de la Ciudad de México se argumentó que había sido capital del Virreinato donde todos los estados participaron en su formación, por ello, “se aprovecharían los recursos y la experiencia acumulados, resaltaron su carácter como el centro político, económico y cultural más importante del país, se consideró su ubicación estratégica desde el punto de vista militar, ello aunado a que los costos de traslado de los poderes a otra ciudad serían muy altos y al alojar a los principales propietarios y comerciantes sus fortunas eran indispensables para la marcha de las finanzas públicas ya que en caso de escasez de recursos se recurriría a ellos en busca de empréstitos”.¹⁷

Finalmente a través del decreto del Congreso del 18 de noviembre de 1824, se declaró a la Ciudad de México como el lugar de residencia de los Poderes Supremos de la Federación, con un radio de acción de dos leguas (9 kilómetros aproximadamente) a partir de la plaza mayor. Guadalupe Victoria, primer Presidente de México decretó la creación del Distrito Federal, territorio que no pertenecería a ningún estado en particular, dejando el gobierno político y económico bajo la jurisdicción del gobierno general, facultando al Congreso para ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del poder legislativo de un Estado, así como la existencia de un gobernador interino en el Distrito Federal designado por el Gobierno General donde las autoridades municipales podrían ser elegidas por elección popular.

Con el triunfo del movimiento centralista, siendo presidente Santa Anna, el Congreso comenzó a elaborar lo que hoy se conoce como las 7 Leyes Constitucionales de 1836, respecto de las cuales mucho se ha discutido si se les atribuye el carácter de Constitución o no, pero es un hecho que como

¹⁷ VAZQUEZ ALFARO, José Luis, Distrito Federal Historia de las Instituciones Jurídicas, Coedición Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas - Cámara de Senadores,, México, 2010. P. 5.

resultado de su aprobación se suspendió la vigencia de la Constitución de 1824, transformando al Estado mexicano en unitario o centralizado, dividiendo al territorio de la República en departamentos, distritos y partidos, los gobernadores eran designados por el Ejecutivo Nacional y en cada departamento habría una Junta Departamental conformada por siete personas elegidas popularmente, la junta tenía la facultad de proponer una terna al gobierno para el nombramiento del gobernador del Departamento.

Este periodo no beneficio al Distrito Federal ya que el 30 de diciembre de 1836, su decretó su desaparición, quedando su territorio a cargo del Departamento de México, incorporando a la Ciudad de México al Departamento del mismo nombre, estando a cargo de un gobernador y contaría con ayuntamientos regidos por prefectos.

Después del levantamiento armado en contra del Presidente centralista Anastasio Bustamante se designó a un gobierno provisional, convocando a un nuevo Congreso Constituyente en donde se propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, sin embargo este fue disuelto por el general Santa Anna mediante un golpe de estado, designando a la Junta Legislativa para elaborar las Bases Orgánicas de 1843 en ellas se adoptó un sistema de gobierno centralista, se suprimió al Supremo Poder Conservador y se le dieron facultades casi absolutas para gobernar al presidente; estas bases solo duraron tres años.

2.1.2 El acta de reformas de 1847

En agosto de 1846 se le confiere nuevamente vigencia a la constitución de 1824, el 10 de mayo de 1847 el Congreso Extraordinario Constituyente decretó el Acta Constitutiva y de Reformas; como resultado de estas se reinstaló el

federalismo en el país, reapareciendo el Distrito Federal, considerándolo como integrante de la federación, señalándose que durante su existencia tendrían voto sus habitantes en la elección del presidente, con derecho al nombramiento de dos Senadores; además se respetó la división política de la nación, considerando que estaba integrada por Estados de la Federación, sin embargo no fue fácil la aplicación de estos avances, pues para que pudiera ejercer sus funciones el gobernador tuvieron que pasar diez meses.

2.1.3 Las Constituciones de 1857 y 1917

A lo largo de la historia hemos visto muchos intentos por parte de distintos grupos políticos para trasladar los Poderes Federales a otros Estados y durante el Congreso Constituyente de 1857 esto no fue la excepción, se repitió el debate sobre si estos Poderes debían ser cambiados de sede, discutiendo la erección del Estado del Valle de México y la incorporación del Distrito Federal al Estado de México, con la intención de recuperar su antigua capital, en esta época se facultó al Congreso Federal para regular el régimen interior del Distrito Federal, permitiéndole a sus habitantes elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales locales, para tal efecto se designaron rentas para cubrir las necesidades del territorio. Algunos consideraron esto una injusticia para los ciudadanos de la capital al quedar su regulación interna conferida al Congreso de Unión, ello aunado a que sus habitantes no podían elegir un gobernador y un Congreso Local, lo que si sucedía con los demás Estados de la Federación.

El Constituyente de 1857 aprobó una regulación que venía a resolver la problemática que implicaba la naturaleza *sui generis* del Distrito Federal señalando en el texto constitucional que este se incorporaba como una parte de la federación bajo la denominación de Estado del Valle de México, mismo que se erigiría siempre y cuando los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de la

federación fueran trasladados a otro lugar de modo que el Distrito Federal quedó como un Estado con poderes suspendidos en forma temporal, sin embargo como es bien sabido, esta condicionante nunca se cumplió pues seguía existiendo al respecto una gran controversia: de trasladarse los poderes de la unión a otra sede, resultaba inconcebible la coexistencia en un mismo territorio de poderes federales y estatales al mismo tiempo.

Citemos aquí lo señalado al respecto por Alfonso Nava Negrete quien refiere que “es parte de su historia, inseparable, lo previsto en el artículo 44 de la Constitución. Si la sede de los Poderes Federales cambia, sale del Distrito Federal y este se convierte en un estado más de la Federación, con el nombre antes señalado (estado del Valle de México). Los mexicanos nacidos en el Distrito Federal y los habitantes consuetudinarios de él, en distintos momentos y por medios diferentes expresaron su deseo de poder elegir a sus propios gobernantes como lo hacían en los estados y los municipios”.¹⁸

Después del derrocamiento de Ignacio Comonfort, Benito Juárez pugnaba por un gobierno liberal, teniendo que instalarse en varias ciudades del país debido al asedio de los conservadores, por lo que existió en esa época un paréntesis centralista en la historia de la capital, al proclamarse el general Félix Zuloaga presidente provisional, se implantó por medio de una circular el régimen centralista el 20 de marzo de 1858, por lo cual nuevamente los estados de la República pasaron a ser Distritos donde la Ciudad de México y pueblos aledaños formaron el denominado Distrito de México.

Estando vigente la Constitución de 1857 el presidente Benito Juárez, mediante decreto modificó la división territorial, ampliando los límites del Distrito Federal, integrando a su nueva conformación municipios y territorios que hasta ese

¹⁸ NAVA NEGRETE. Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p.503.

momento pertenecían al Estado de México. El territorio del Distrito Federal fue dividido en la municipalidad de México y cinco partidos, estableciendo la existencia de prefectos nombrados por el gobernador del Distrito Federal. Otro decreto, que contenía un bando suscrito por el gobernador del Distrito Federal, de fecha 5 de marzo de 1862, creó varios municipios en el territorio del Distrito Federal. Existían en total diecisiete municipalidades, que se repartían en los cinco partidos que coexistían en la municipalidad de la Ciudad de México.¹⁹

En lo referente a la municipalidad en la capital, mediante un decreto del 25 de marzo de 1862, la administración de los ayuntamientos en el Distrito Federal quedó en manos de los prefectos, dándoles el nivel de agentes del gobierno, lo que equivaldría a presidentes de los ayuntamientos, estos desempeñaban funciones jefes de policía de su partido y dependían del gobernador se dio un intento para que los ayuntamientos ampliaran sus facultades, sin embargo la Administración de Rentas se encargó de la recaudación de recursos, dejando al Distrito Federal sin la posibilidad de manejar sus finanzas, debilitando de forma importante la figura del poder municipal y al ser los ayuntamientos electos por votación de la ciudadanía, conservaron sus funciones políticas, sin embargo los municipios sólo contaban con voz consultiva.

En este orden de ideas, puede observarse que la personalidad jurídica de los ayuntamientos fue suprimida en esta legislación, pues dada la carencia de la autonomía municipal, el municipio persiste pero sin sentido alguno pues depende totalmente del Ejecutivo Federal.

En el Congreso Constituyente de 1917, no se discutió sobre si la sede de los poderes federales debía permanecer en la Ciudad de México o en alguna otra, el debate se centró en el régimen municipal en la entidad, el proyecto original

¹⁹ VAZQUEZ ALFARO, José Luis (coord.), ob. Cit., p. 19.

propuesto por el presidente Carranza planteaba la existencia de municipios quedando estos bajo la administración directa del presidente de la República, además proponía la existencia de un gobernador para el Distrito Federal nombrado por el titular del ejecutivo federal, anexando varios municipios del Estado de México atendiendo a cuestiones políticas y militares. Mucho se manejó la inviabilidad de poder confluir en un mismo sitio los Poderes Federales y la existencia de autoridades municipales, al correr el riesgo de verse los primeros en una situación denigrante en aquellos ramos en donde tuviera que ver el municipio, además de ser ineficaz debido a la carencia de recursos, esta parte del proyecto nunca fue aceptada como tampoco lo fue la iniciativa de extender los límites territoriales del Distrito Federal.

El artículo 73 constitucional, fracción VI, base primera, entre otros puntos, estableció que cada Municipalidad quedaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, a excepción de la Municipalidad de México, en donde la administración, estaría en manos tanto del gobernador, como del titular designado en cada territorio y los comisionados, los cuales serían nombrados, removidos y supeditados al presidente de la República.

A través de la Constitución de 1917 se regularon varios preceptos: se reconoció al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, el cual mantendría el territorio que hasta ese momento se le había designado, se dieron facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre el Distrito y territorios Federales, dejando en manos del Presidente de la República la función ejecutiva a través del libre nombramiento de un gobernante que sin mayor trámite él impondría; se dividió en municipalidades con extensión territorial y un determinado número de habitantes para mantenerse con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

Con base al artículo 89 de la Constitución de 1917, el presidente de la República tenía amplias facultades en el Distrito Federal, las cuales consistían en: realizar el nombramiento y remoción libremente tanto del gobernador como del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a su vez el Ministerio Público estaba a cargo del citado procurador quien podía conceder indultos a reos por delitos de orden común. Los reglamentos y decretos eran enviados directamente del presidente al gobernador sin necesidad de la existencia de un refrendo para poder surtir sus efectos. Se estableció el municipio libre como base de su división territorial y de su organización política administrativa. Los ayuntamientos electos de forma directa, se hicieron cargo de la administración de los municipios limitándolos ampliamente, concentrando la mayor parte de facultades en el gobernador, es evidente que el ejecutivo federal apoyado por el gobernador controlaba durante este periodo en todos los sentidos al Distrito Federal pues en caso de mala conducta, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los territorios el presidente podría pedir su destitución a la Cámara de Diputados.

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903 dividió a la entidad en 13 municipalidades, siendo el titular del Ejecutivo Federal quien ejercía el poder a través de la Secretaría de Gobernación de la que a su vez dependían tanto el gobernador de la ciudad como los trece munícipes.

En ese mismo año Venustiano Carranza promulgó la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los territorios, en la que el gobierno de cada municipio estaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular, situación que se modificó a través de las leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1928, 1941, 1970 y 1978, esta última abrogada por la de 1997, posterior a la reforma constitucional de 1996.

Otro dato interesante es que al ser el Departamento del Distrito Federal un Órgano de la Administración Pública Federal Centralizada, sus funciones estuvieron incluidas en las diversas leyes de las secretarías y departamentos de Estado, entre las que podemos mencionar las de los años 1934, 1935, 1939, 1946, y 1958, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a partir del año 1976 y hasta 1993 es decir, con anterioridad a la reforma constitucional de ese año.

2.1.4 Las reformas constitucionales de 1993, 1994 y 1996

A partir de la Reforma Constitucional del 25 de noviembre de 1993, se inicia una serie de cambios tendientes por fin a dotar de cierto grado de autonomía al poder público del Distrito Federal.

Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 25 de octubre de 1993, y 22 de agosto de 1996, las reformas constitucionales relativas al poder público local correspondiente a la sede de los Poderes de la Unión daban pie por primera vez a la elección mediante proceso electoral tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como de los titulares de los Órganos Político-Administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se trató de una serie de disposiciones complejas que ponían fin a la hasta entonces intervención directa del titular del Ejecutivo en la vida de nuestra ciudad.

Hagamos un paréntesis aquí para recordar que “la descentralización nació en Francia en el último tercio del siglo XIX, como una respuesta a los excesos de la centralización. En un principio, perseguía restituir el principio electivo de las corporaciones locales, es decir, una democratización de sus órganos al pretender romper la dependencia con el poder central; en una segunda etapa, la descentralización pretendía asegurar un ámbito competencial propio para

soslayar las dependencias funcionales que acarrea el sistema de tutelas y controles y, en una tercera fase, en Italia, España y Francia, tuvo una dimensión más política que administrativa porque buscaba instaurar o restaurar el nivel de Administración regional²⁰.

Estas reformas además de complejas fueron excesivamente futuristas, pues a través de los artículos transitorios de cada una de éstas se establecía la entrada en vigor paulatina de cada una de las nuevas disposiciones, de tal forma que a partir de su publicación y hasta el año 2000 poco a poco irían entrando en vigor partes de esas disposiciones constitucionales.

Las principales disposiciones al respecto se encontraban dentro de los artículos 73 fracción VI, relativo a la supresión de las bases de la organización de los órganos del Distrito Federal, las cuales se trasladaron al artículo 122, estableciendo que dejaría de ser un Departamento Administrativo para convertirse exclusivamente en el Distrito Federal.

En este contexto, el 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y con él nacieron a la luz nuevas formas legislativas y administrativas, entre ellas la concurrencia de poderes federales y locales en materia legislativa, pues en éste se establecía claramente las facultades aún reservadas al Congreso de la Unión y las que quedaban bajo la competencia de la Asamblea Legislativa que dejó de ser un órgano de representación política con facultades reglamentarias, para transformarse en uno legislativo con atribuciones de control presupuestal y financiero, destacando en este rubro que se convirtió en un órgano ejecutor dentro de su competencia de las leyes y decretos emitidos por el Congreso de la Unión en lo referente al Distrito Federal.

²⁰ VALLS HERNÁNDEZ. Sergio y otro, Nuevo Derecho Administrativo, 2ª edición, Porrúa, México, 2004, p.527.

Por otro lado se establecían las bases para la primera elección directa del Jefe de Gobierno, Diputados Locales y titulares de la administración pública en cada una de las 16 demarcaciones territoriales; de esta forma poco a poco se iniciaba a dotar de autonomía al Distrito Federal.

La Administración Pública quedaba a cargo de un Jefe de Gobierno acotando de forma muy considerable las facultades del Ejecutivo Federal, sin embargo aún existían privilegios reservados para el Presidente de la República, quien, debía proponer para el puesto de Jefe de Gobierno a un miembro de la Asamblea, Diputado federal o Senador del Distrito Federal, del partido con mayoría en la Asamblea, correspondiéndole su ratificación a esta última, de esta forma el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quedaba a cargo del titular del Distrito Federal.

El primer Jefe de Gobierno, electo en 1997 solamente duraría en el encargo tres años y a partir del segundo, la duración del encargo sería por seis años, la razón del primer periodo de tres años era aparejar la elección de Jefe de Gobierno con la del Presidente de la República, no contando con la posibilidad de reelección, ejerciendo su facultas reglamentaria en relación con leyes o decretos expedidos por la Asamblea de Representantes.

El Jefe de Gobierno se convirtió a partir de entonces en el Jefe de la Administración Pública local con facultades para designar y remover libremente a los titulares de las dependencias a su cargo, y facultades reglamentarias para leyes locales, expedir decretos promulgatorios de leyes, presentar iniciativas, nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y proponer tanto al Presidente de la República como a la Asamblea Legislativa el monto de la deuda pública del Distrito Federal.

La evidente naturaleza *sui generis* del Distrito Federal no pasó jamás desapercibida, Rafael Martínez Morales indica al respecto: “a juzgar tanto por su carácter de entidad federativa como por su capacidad patrimonial, consignada en su Estatuto de Gobierno (art.2) no habría duda respecto a la existencia de la personalidad jurídica del Distrito Federal; sin embargo, hay aspectos que menoscaban los alcances de este dicho, por ejemplo, que no obstante ser parte integrante de la Federación, no ha tenido la posibilidad de otorgarse una constitución es decir, actuar como una entidad autónoma a la manera de los demás componentes federativos.”²¹

En cuanto a la reforma constitucional de 1994, debemos señalar que esta marca una importante reforma judicial, pues es a partir de aquí que nace el Consejo de la Judicatura Federal y en el mismo decreto nace el organismo local para el Distrito Federal, registrando antecedentes de la existencia de este tipo organismos en algunos Estados de la República, no obstante su creación fue inspirada en modelos de países europeos. Fue implementado como un órgano colegiado para la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, se integraba por siete miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado, un juez, de primera instancia y un juez de paz insaculados por el pleno del Tribunal; un consejero designado por el Jefe de Gobierno y dos impuestos por la Asamblea.

El funcionamiento del Consejo se dio en pleno y por comisiones, el primero se encargaría de la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, como órgano colegiado con facultades para expedir Acuerdos para el adecuado ejercicio de sus funciones y la ley se encarga de establecer las bases para la

²¹ MARTÍNEZ MORALES. Rafael, Derecho Administrativo 1er. Curso, 6ª edición, Oxford University Press, México, 2011, p. 160.

formación y actualización de funcionarios así como el desarrollo de la carrera judicial²²

Hasta la reforma constitucional de 1996 el Distrito Federal no constituye un estado autónomo como todos los demás territorios de la República Mexicana en los que se asiente una población con un gobierno independiente de la federación.

Dentro de los aspectos más importantes de esta reforma de 1996 se encuentran: el planteamiento de la democratización del Distrito Federal al devolver a los ciudadanos de la Capital el derecho a elegir a sus gobernantes en forma directa, además de que desaparece la figura de los consejos ciudadanos del texto constitucional.

Se otorgó a los integrantes de la Asamblea Legislativa el nombre de diputados dejando atrás la denominación de representantes, siendo esta la encargada de nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, retirándole la atribución al presidente de la República, además de facultarla para legislar en materia, civil, penal y de elecciones locales en la capital, elementos que anteriormente eran regulados por el Congreso de la Unión. Otro progreso importante para la Ciudad fue el reconocimiento en favor del Jefe de Gobierno de nombrar y remover libremente a los servidores públicos adscritos al ejecutivo local, además de dirigir la seguridad pública en la capital

Es importante resaltar aquí lo que señala Miguel A. López Olvera, en relación a las facultades que a través de las reformas constitucionales le fueron conferidas al titular del Gobierno Local: por mandato expreso de la Constitución Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene como facultad y obligación el

²² CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal. Porrúa, México, 2000, p. 52 y 53.

promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos²³.

Esta facultad también se encuentra contemplada dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se señala que es facultad del Jefe de Gobierno el expedir reglamentos que desarrollen y complementen las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como elaborar los proyectos de reglamentos que desarrollen y complementen las leyes que expida el Congreso de la Unión en las materias que se refieran al Distrito Federal, los cuales deben ser presentados al Presidente de la República para que este a su vez ejerza las facultades de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

En cuanto a los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se homologaron los requisitos con los que exige la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ser ministro de esta. Una de las variantes más importantes en la Administración Pública local fue que a partir de estos cambios en la carta magna, los titulares de los Órganos Políticos-Administrativos de las demarcaciones territoriales de la entidad, denominadas (Delegaciones) serían elegidos en forma libre, universal, secreta y directa.

2.1.5 Breve referencia a la reforma constitucional de 2016.

Esta reforma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, se reformaron varios artículos para regular a la Ciudad de México, entre

²³ LÓPEZ OLVERA. Miguel Alejandro, Tratado de la Facultad Reglamentaria, Porrúa, México, 2007, p. 35.

los más notables para nuestro tema de estudio, podemos mencionar: en el artículo 40 se precisa que la nación mexicana se constituye en una República, representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres, soberanos y por la Ciudad de México, unidos por una Federación. Estableciendo en su numeral 41, el derecho del pueblo a ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión en cuanto a la competencia de estos poderes y por los estados y la Ciudad de México conforme a sus regímenes interiores, los cuales no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En el artículo 44 se reafirma a la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión, Capital de los Estados Unidos Mexicanos, integrada por el territorio que tiene actualmente, destacando que en caso de ser trasladados los Poderes de la Unión a otra parte, se erigirá como un Estado de la Unión.

Hoy en día el artículo 122 constitucional define a la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo referente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, adoptando la forma de gobierno republicano representativo, democrático y laico. Por lo que hace a los poderes locales estarán a cargo del Gobierno de la Ciudad, el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en este sentido el poder legislativo se depositara en la Legislatura de la Ciudad, a la cual le corresponde la revisión de la cuenta pública del año anterior, por medio de su entidad de fiscalización.

El Jefe de Gobierno será el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, su elección se realizara mediante votación universal, libre, secreta y directa, por ningún motivo durara en su encargo por más de 6 años, sus facultades estarán contenidas en la Constitución local. Su Administración Pública será centralizada y paraestatal, la hacienda pública, su administración, así como el régimen patrimonial de la Administración Pública centralizada serán unitarias.

La denominación, número y límites de sus circunscripciones para efectos de su organización política administrativa, serán definidos por la Constitución de la Ciudad de México, a partir de esta reforma los gobiernos de las demarcaciones territoriales estarán a cargo de las Alcaldías, las cuales se sujetaran a la previsión de ingresos de la administración de la hacienda pública, siendo la Legislatura la encargada de aprobar su presupuesto que a su vez estas ejercerán de forma autónoma, su integración, organización administrativa y facultades estarán contenidas en la Constitución local.

Las alcaldías son Órganos Político-Administrativos, integrados por un Alcalde y por un consejo electo por votación universal, libre, secreta y directa por un periodo de tres años, sus integrantes se elegirán por planillas de entre siete a diez candidatos, iniciando con el Alcalde aspirante y posteriormente los concejales con sus respectivos suplentes. La Administración Pública estará a cargo de los Alcaldes, su competencia es establecida por la Constitución de la de la Ciudad de México dentro de sus respectivas jurisdicciones.

A los Consejos de las Alcaldías corresponde aprobar el proyecto de presupuesto de sus demarcaciones y enviarlo al ejecutivo local para la integración del proyecto de presupuesto de la Ciudad de México y a su vez ser remitidos a la Legislatura, de igual forma supervisaran y evaluarán las acciones de gobierno, controlaran el ejercicio de gobierno del gasto público en su respectiva circunscripción.

En otro orden de ideas la Cámara de Diputados, al dictaminar el Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace a la seguridad pública de la Ciudad, el Jefe de Gobierno tendrá su dirección, nombrando y removiendo libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública, es de subrayar en este punto que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conserva la facultad de remover al titular encargado de la fuerza pública en la Ciudad de México, por causas graves que determine la ley emitida por el Congreso de la Unión.

Con el fin de proporcionar adecuadamente los servicios públicos a la población, la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales o Alcaldías y los Estados y Municipios colindantes en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales, éstas acciones se efectuaran mediante el Consejo de Desarrollo Metropolitano.

2.2 Origen de los Órganos Político-Administrativos del Distrito Federal

Para explicar la forma en la que se crearon los Órganos Político-Administrativos del Distrito Federal, citaremos a José Roldán Xopa, quien señala que “los sujetos de derecho son personas jurídicas, entidades dotadas de autonomía orgánica propia de su personalidad y con capacidad para ser propietarios. A su vez las personas jurídicas están compuestas por órganos que son fracciones de competencia. Así pues desde el punto de vista orgánico, la Administración Pública está compuesta por una pluralidad de sujetos jurídicos: órganos y personas jurídicas (organismos)”²⁴.

Efectivamente esto es lo que sucede con el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, se acudió a la creación de este tipo de Órganos con la visión de

²⁴ ROLDAN XOPA. José, Derecho Administrativo, 2ª reimpresión, Oxford University, México, 2012, p.174.

consolidar la independencia del Distrito Federal del ejecutivo federal y detrás de esto, independizar a las llamadas Delegaciones, de la Administración Central del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 implementó por primera vez en una norma secundaria la existencia de los Órganos Político-Administrativos, ello derivado de la reforma constitucional del 25 octubre de 1993.

La Administración Pública de Distrito Federal contaría con Órganos Administrativos en cada demarcación territorial, con autonomía en materia de gobierno a las cuales se les denominó Delegaciones del Distrito Federal, estos Órganos fueron creados con el fin de atender las demandas de la población de la capital de manera expedita y eficiente, prestar los servicios públicos de forma imparcial y eficaz, basándose en la rápida toma de decisiones, aprovechando de mejor manera los recursos humanos y materiales, así como la adecuada distribución del gasto público.

Se marcaba que las Delegaciones estarían a cargo de un Delegado el cual requería ser originario y contar con la ciudadanía del Distrito Federal, además de la residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; gozar de derechos civiles y políticos; tener por lo menos treinta años cumplidos al día del nombramiento y no haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional cualquiera que haya sido la pena.

De igual forma en este Estatuto de Gobierno se disponía que los Delegados serían nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal, quién a su vez debía someter los nombramientos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, misma que los ratificaría por el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva; para lo cual contaba con plazo de diez días

naturales a partir de la recepción del nombramiento enviado por el Jefe de Gobierno; para el caso de que no se ratificara un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal debía hacer uno nuevo; en todo caso el procedimiento al que se sujetaría tal ratificación se encontraría regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Con notables diferencias en relación con el Estatuto de Gobierno de 1994, el Estatuto vigente indica que a los titulares de los Órganos Político-Administrativos se les denomina Jefes Delegacionales, los cuales serán electos de forma universal, libre y secreta, en cuanto a la edad para ser Jefe Delegacional hoy es de 25 años al día de la elección, en caso de ausencia por más de 15 y hasta por 90 días esta podrá ser autorizada por el Jefe de Gobierno y si es por más de 90 días la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, designará a un suplente a propuesta del Jefe de Gobierno.

En caso de faltas graves la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno podrá remover a los Jefes Delegacionales y será la encargada de determinar la intensidad de estos agravios, pronunciándose en forma definitiva sobre la separación del cargo, siendo su resolución inatacable surtirá sus efectos de inmediato, para ello se deberá contar con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura, respetando en todo momento su derecho al ofrecimiento de pruebas y a formular alegatos que a su juicio convengan, regularmente este mandamiento se utiliza como una medida de presión para los Jefes Delegacionales sin llegar a concretarse la separación del cargo.

Recientemente se inició un procedimiento de responsabilidad fundamentándolo en el artículo 108, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, debido a la falta de justificación del destino de los recursos financieros asignados a la Delegación Azcapotzalco, con base al artículo 131 de la ley de

Participación Ciudadana en el Distrito Federal, el cual otorga facultades para conocer y opinar de los informes trimestrales y recibir en ese mismo periodo de tiempo la visita del Jefe Delegacional, al negarse el titular de este Órgano Político- Administrativo a informar a la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, así como de comparecer ante la misma, se plantea llegar la destitución del funcionario pero en este como en otros casos similares, regularmente se regularizan las faltas para no llegar al final del procedimiento que en estricto sentido tendría que concluir con la remoción del servidor público, sin embargo en la práctica no se alcanza este nivel.

2.3 Estructura Orgánica de los Órganos Político-Administrativos.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública, contará con Órganos Políticos-Administrativos, los cuales tendrán autonomía funcional en acciones de gobierno en sus demarcaciones, debiendo observar las normas y disposiciones que en el ámbito de su competencia dicten la Dependencias, auxiliándose de las siguientes Direcciones:

- I.- Dirección General de Jurídico y de Gobierno.
- II.- Dirección General de Administración.
- III.- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.
- IV.- Dirección General de Servicios Urbanos.
- V.- Dirección General de Desarrollo Social.

Estas Direcciones Generales podrán fusionarse, dividirse o bien adicionarse atribuciones conforme a las necesidades de cada Delegación. En cada caso el Jefe Delegacional determinara si la Administración requiere contar con Direcciones Generales Ejecutivas o Unidades Administrativas específicas según

las necesidades que se le presenten a cada una de ellas conforme a la cantidad y tipo de demandas de los vecinos, para poder llevar a cabo estos cambios estructurales se atenderá al contenido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos jurídicos, tomando en cuenta primeramente la suficiencia presupuestal de la Delegación, siendo indispensable contar con un dictamen previo de la Contraloría General.

Los titulares de estas Direcciones serán nombrados por el titular del Órgano Político-Administrativo, cuidando cumplan los requisitos indicados en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para desempeñar estas funciones, servidores públicos que tienen entre otras atribuciones las de acordar con el Jefe Delegacional, certificar y expedir copias de documentos que obren en sus archivos, legalizar firmas de subalternos, planear, programar, organizar, evaluar y supervisar el desempeño de las labores encomendadas a las Unidades Administrativas y Unidades de Apoyo Técnico-Operativo. Formular dictámenes, opiniones e informes que le sean requeridos, elaborar anteproyectos de presupuestos, además de celebrar convenios.

2.3.1 El caso de la Delegación Iztapalapa

La Delegación Iztapalapa es un Órgano Político-Administrativo de la Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal, cuenta con una gran extensión territorial, siendo la más poblada de la Ciudad de México a nivel nacional es considerada por el número de habitantes una de las más complejas, lo cual hace difícil, cubrir la demanda de servicios requeridos por sus habitantes.

Al presentarse un aumento cada vez más considerable de ciudadanos en la demarcación y no contar con la atención eficiente a todas las demandas de

servicios y atendiendo a su extensión territorial los ciudadanos invertían tiempo en realizar traslados a las oficinas centrales delegacionales a fin de exponer sus demandas de servicios, lo cual les ocasionaba una mayor erogación de recursos económicos, recibir los servicios retrasados, deficientes o en ocasiones no eran atendidas sus peticiones, disminuyendo el nivel de calidad de vida de la comunidad.

Con el fin de atender esta situación, el 15 de marzo de 2001, se publica en Gaceta Oficial del Distrito Federal, El ACUERDO DELEGATARIO DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES A LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE APOYO TÉCNICO-OPERATIVO DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA, DENOMINADAS DIRECCIONES TERRITORIALES, para el estudio planeación y despacho de los asuntos que le corresponden al Órgano Político-Administrativo, su existencia fue prevista en Reglamento Interior de la Administración Pública de Distrito Federal, figurando en la estructura orgánica dictaminada por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, mediante dictamen número 143/2001.

Es importante recordar aquí lo que refiere Narciso Sánchez Gómez en el sentido de que “los Órganos de la Administración Pública se han instituido como base de la división del trabajo en virtud de las atribuciones que tiene encomendado el Poder Ejecutivo, y que van a integrarse en forma jerarquizada y coordinada, para desplazarse en la vida practica buscando el beneficio social, ya sea prestando servicios públicos, construyendo obras públicas o atendiendo otras necesidades de interés comunitario.”²⁵

Siendo al Jefe Delegacional a quien le corresponden originalmente todas las facultades legales, teniendo como fundamento el artículo 122 del Reglamento

²⁵ SÁNCHEZ GOMEZ. Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, 6ª edición, Porrúa, México, 2012 p.133.

Interior de la Administración Pública de Distrito Federal, el cual faculta al titular del Órgano Político-Administrativo para delegar a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, funciones que expresamente le otorgan las leyes.

El acuerdo referido con anterioridad establecía que la Delegación Iztapalapa, contaría en su estructura orgánica dictaminada con 7 Direcciones Territoriales (Aculco, Cabeza de Juárez, Centro, Ermita Zaragoza, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco Santa Catarina), cuyo objetivo era el territorializar los servicios, es decir, acercarlos a la población más alejada de la jurisdicción, descentralizando los recursos delegacionales y la atención a la demanda ciudadana, es así como se dota a estas Unidades de recursos tanto humanos como materiales para desempeñar sus funciones, haciendo cambios sustanciales en su estructura, pasando de ser oficinas recolectoras de solicitudes y canalizadoras de estas a las áreas centrales de la Delegación, conformadas por un responsable denominado Subdelegado y muy poco personal a tener una estructura, vehículos y maquinaria para la atención de las peticiones ciudadanas.

En materia de Jurídica y de Gobierno se les otorgaron a las Direcciones Territoriales, entre otras, las facultades siguientes:

- Autorizar la celebración de eventos familiares en vía pública
- Autorizar bailes en plazas públicas conforme a las tradiciones y festividades típicas de los pueblos y comunidades de la demarcación.
- Expedición de certificados de residencia.
- Emitir órdenes de visitas de verificación que corresponda de acuerdo al ámbito de competencia, acatando los ordenamientos jurídicos correspondientes tanto al procedimiento administrativo de verificación como a la materia de la propia verificación en especial, la Ley de Establecimientos Mercantiles, Ley del Procedimiento Administrativo, Reglamento de Construcciones, Ley de Protección Civil, los Directores

Territoriales ordenaran las verificaciones y serán ejecutadas por verificadores adscritos Coordinación de Verificación.

- Coadyuvar con la Dirección General Jurídica y de Gobierno acciones de ocupación total y parcial de inmuebles para el cumplimiento de los decretos expropiatorios emitidos por el Jefe de Gobierno.
- Proporcionar servicios de asesoría jurídica.
- Ejecutar el Programa de Protección Civil.
- Administración de mercados públicos e intervenir en concentraciones haciendo cumplir el Reglamento de Mercados.
- Prestar en forma gratuita servicios funerarios a personas indigentes, no haya quien reclame el cadáver, o los deudos no cuenten con los recursos económicos.
- Implementar acciones para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros, coordinándose con la Dirección General de Jurídica y Gobierno.
- Autorizar la circulación de bicicletas adaptadas dentro de los límites de la Dirección Territorial, llevar un padrón y registro actualizado de las mismas.
- Ordenar y ejecutar medidas para mantener la posesión de bienes del dominio público, levantar un padrón de predios, baldíos, desocupados, invadidos ya sean del dominio público o privado del Gobierno de la capital.
- Notificar a los ocupantes de predios con queja ciudadana sobre la legitimidad de su tenencia, en caso de ser requerido instaurar el procedimiento de recuperación administrativa previsto en el artículo 122 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal y tramitar los procedimientos de recuperación administrativa, emitir las resoluciones definitivas de recuperación administrativas y liberar la vía pública de rejas, cercas, bardas o cualquier otro objeto.

Tras el cambio de administración el 28 de mayo de 2001, se publica El ACUERDO EL QUE SE DELEGAN LAS FACULTADES QUE SE INDICAN Y DELIMITAN LAS COLONIAS DEL AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE APOYO TÉCNICO-OPERATIVO DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA, DENOMINADAS DIRECCIONES TERRITORIALES, el cual deroga al acuerdo del 15 de marzo de 2001. En este se implementa una reestructuración de la Delegación, incorporando la denominada Dirección Territorial Estrella, sustentando su creación en el incremento demográfico de los últimos años, pasando así de 7 a 8 Direcciones.

Se redistribuyeron las colonias en cada Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, sin embargo en cuanto a las atribuciones del área de Jurídica y Gobierno no se dieron cambios significativos.

El 10 de octubre 2012, se emite El ACUERDO DELEGATARIO DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES A LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE APOYO TÉCNICO-OPERATIVO DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA, DENOMINADAS DIRECCIONES TERRITORIALES, mediante el cual se deja sin efectos al del 28 de mayo de 2012, en este se delimitan las colonias conforme al ámbito de competencia territorial de las Unidades Administrativas, en este acuerdo recae un hecho notable para nuestra investigación al retirarle la facultad a la 8 Direcciones Territoriales de ordenar visitas de verificación administrativas, participar en el procedimiento y emitir las resoluciones correspondientes, quedando esta atribución exclusivamente en manos de la de la Dirección General de Jurídica y Gobierno a través de la Coordinación de Verificación y Reglamentos, lo que ocasionó una disminución en la capacidad de respuesta al concentrarse en un área el trabajo que anteriormente realizaban las 8 Unidades Administrativas.

Finalmente el 18 de noviembre de 2015, sale publicado en la Gaceta Oficial de la Distrito Federal El ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN LAS FACULTADES QUE SE INDICAN Y DELIMITAN LAS COLONIAS DEL AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE APOYO TÉCNICO-OPERATIVO DE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA, DENOMINADAS DIRECCIONES TERRITORIALES, este de igual forma realiza una reasignación de las colonias y les restituye la atribución a las 8 Direcciones Territoriales de ordenar visitas de verificación administrativas, participar en el procedimiento y emitir las resoluciones correspondientes.

Actualmente la Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, mediante el Dictamen de Estructura Orgánica OPA- IZAP- 19/010816, Órgano Político-Administrativo en Iztapalapa se implementa una reestructuración indicando que las plazas que integran las Direcciones Territoriales quedarán identificadas con la Dirección Generales a las que están adscritas.

Con independencia de lo anterior el artículo 122 Bis. del Reglamento Interior de la Administración Pública Federal dicta en relación con la Delegación Iztapalapa lo siguiente:

Artículo 122 Bis. Para el despacho de los asuntos que competen a los Órganos Político-Administrativos, se les adscriben las siguientes Unidades Administrativas:

IX. Al Órgano Político-Administrativo en Iztapalapa;

I.- Dirección General de Jurídico y de Gobierno.

II.- Dirección General de Administración.

III.- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.

IV.- Dirección General de Servicios Urbanos.

V.- Dirección General de Desarrollo Social.

VI.- Dirección General de Desarrollo Delegacional.

En este precepto encontramos que en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal se señalan las Unidades Administrativas con las que debe contar la Delegación Iztapalapa para su funcionamiento, aun existido la facultad del Jefe Delegacional de crear conforme al presupuesto y las necesidades de la Delegación, otras Unidades Administrativas, estas deben establecerse en el ordenamiento jurídico correspondiente, ya que de no ser así, se podrían presentar lagunas en la normatividad, teniendo como consecuencia afectaciones graves en los actos administrativos emitidos, así como en la certeza jurídica de los gobernados.

2.4 Competencia de los Órganos Político-Administrativos

Los Órganos Político-Administrativos de acuerdo con el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuentan con autonomía funcional y están enfocados a conocer de los asuntos propios del Distrito Federal dentro del ámbito territorial en materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva y las demás que las leyes le confieran. Es decir tendrán atribuciones para inferir en todo lo relacionado con la Administración Pública de la Delegación.

Conforme al marco de sus recursos presupuestales y acorde a las atribuciones que la ley en la materia les confiere prestaran los servicios públicos para cubrir las necesidades de la población, de igual forma realizaran las obras en la infraestructura delegacional para mejorar la calidad de vida de sus habitantes,

coadyuvando con el Gobierno del Distrito Federal para la prestación de servicios e implementación de obras con otras Delegaciones.

En cuanto a la concesión de servicios públicos y convenios celebrados entre el Gobierno local, la Federación o los Municipios colindantes que afecten directamente a la Delegación, esta podrá opinar directamente con el fin de lograr un mayor bienestar para los vecinos de la demarcación. Conceder o revocar según sea el caso licencias, permisos, autorizaciones y concesiones e imponer sanciones de carácter administrativo en caso de desacatos a las leyes y reglamentos. Por otra parte coordinará con las dependencias del Gobierno de la Ciudad los asuntos de seguridad pública y protección civil correspondientes a la demarcación.

Dentro de su competencia una actividad primordial es poder integrar su estructura organizacional para un adecuado desempeño de sus funciones.

2.5 Atribuciones de los Titulares de Órganos Político-Administrativos

Los Jefes Delegacionales tienen como atribuciones atender y vigilar la prestación de los servicios públicos, conservar en buen estado las vías públicas de la demarcación, construir y reparar escuelas, restaurar y mantener bibliotecas, museos y centros de prestación de servicios sociales, culturales y deportivos, prestar servicios de alumbrado público, drenajes y agua potable, otorgar licencias para la realización de obras de construcción, ampliación, modificación o conservación de inmuebles; expedir licencias y autorizaciones para el funcionamiento de giros sujetos a reglamentos locales, entre otras.

La ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal actualmente dicta que la Ciudad de México contara con Órganos Político-Administrativos

Desconcentrados con autonomía funcional en distintas acciones de gobierno, los cuales estarán supeditados al Jefe de Gobierno, o las dependencias que este instituya, por lo cual el Distrito Federal se divide en 16 demarcaciones territoriales denominadas:

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| I. Álvaro Obregón; | IX. Iztapalapa; |
| II. Azcapotzalco; | X. La Magdalena Contreras; |
| III. Benito Juárez; | XI. Miguel Hidalgo; |
| IV. Coyoacán; | XII. Milpa Alta; |
| V. Cuajimalpa de Morelos; | XIII. Tláhuac; |
| VI. Cuauhtémoc; | XIV. Tlalpan; |
| VII. Gustavo A. Madero; | XV. Venustiano Carranza, y |
| VIII. Iztacalco; | XVI. Xochimilco; |

Es importante mencionar que los titulares de estos Órganos serán elegidos por los Ciudadanos de la Capital, por un periodo de tres años, con base a la legislación aplicable a la materia y ya no como anteriormente se hacía, por medio del nombramiento del Jefe de Gobierno. Los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial, cuentan con las facultades comprendidas en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, entre las que destacaremos las relacionadas con el tema de nuestra investigación y que son las siguientes:

VI. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; excepto en las disposiciones contenidas en las Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal;

VII. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables;

VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal,

XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las Leyes y Reglamentos aplicables;

XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;

LV. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la Delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas;

LXX. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de Protección Civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias.

En cuanto a los recursos públicos encaminados a solventar el gasto de las Delegaciones, el Estatuto instruyó que estas contarían con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las cuales estarían determinadas en el presupuesto de egresos del Distrito Federal y dado que se les subordinaba al Jefe del Distrito Federal, las mismas debían informar a éste del ejercicio del gasto para la rendición de la Cuenta Pública.

Los Acuerdos Delegatorios de Facultades que nos ocupan, apuntan que los mismos son emitidos atendiendo a las facultades que dentro del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal se les confiere específicamente por el artículo 122 en su último párrafo, a mayor abundamiento reproducimos aquí el texto del referido artículo:

Artículo 122.- Para el despacho de su competencia los Órganos Político-Administrativos se auxiliarán de las siguientes Direcciones Generales de carácter común:

- I.- Dirección General de Jurídico y de Gobierno.
- II.- Dirección General de Administración.
- III.- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.
- IV.- Dirección General de Servicios Urbanos.
- V.- Dirección General de Desarrollo Social.

En el Manual Administrativo se indican las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo las cuales se entenderán delegadas.

Las anteriores Direcciones Generales podrían fusionarse o dividirse de acuerdo a las características de cada Órgano Político-Administrativo.

Los Órganos Político-Administrativos, podrán de acuerdo a sus características, adicionar atribuciones a las Direcciones Generales de carácter común.

Además, los Órganos Político-Administrativos, podrán contar con las Direcciones Generales, Ejecutivas y demás Unidades Administrativas específicas que determine su Jefe Delegacional, según las necesidades propias de cada una de ellas, para el ejercicio de las atribuciones que de manera expresa dicta el artículo 39 de la ley Orgánica de la Administración Pública del

Distrito Federal y demás ordenamientos jurídicos, siempre que exista suficiencia presupuestal y cuente con dictamen previo de la Contraloría General.

Los titulares de los Órganos Político-Administrativos, tendrán la facultad de delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las facultades que expresamente les otorguen los ordenamientos jurídicos correspondientes; dichas facultades, se ejercerán mediante disposición expresa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Recordemos aquí que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal es emitido por el Gobierno Local y que éste de acuerdo a la jerarquía normativa indicada en la pirámide de Kelsen que citamos en el capítulo 1 no es emitido por el poder legislativo, sino por la autoridad administrativa, en este sentido, sus disposiciones no pueden ir más allá de lo que el Estatuto de Gobierno o la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal refieren, es decir, la delegación de facultades en los términos que indica el citado precepto pretenden ir más allá del espíritu de la norma jerárquicamente superior a ésta.

CAPÍTULO 3

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

3.1 Los actos administrativos de los Órganos Político-Administrativos y los elementos del acto administrativo.

De acuerdo a lo que hemos visto en los dos capítulos anteriores para que los actos administrativos emitidos por los titulares de los Órganos Político-Administrativos sean válidos, tienen que cumplir con lo indicado en los artículos 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en donde se señalan los elementos y requisitos de estos actos.

Recordemos pues, tales requisitos: Ser emitidos por autoridad competente, sin que en la manifestación de la voluntad de la autoridad medie error de hecho o de derecho, dolo, mala fe o violencia, que su objeto sea jurídicamente posible, cumplir con la finalidad de interés público, constar por escrito y contener la firma autógrafa de la autoridad de la cual emana, estar fundado y motivado, expedirse de conformidad con el procedimiento que indican los ordenamientos aplicables, señalar lugar y fecha de su emisión, en el caso de aquellos que deban ser notificados personalmente, se debe colocar tal circunstancia, señalarse el término con el que se cuenta para recurrir el mismo y la autoridad ante quien deba hacerse y finalmente debe expedirse sin que medie error respecto de la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Para comprender mejor el cumplimiento de tales requisitos ejemplificaremos con algunos casos prácticos el actuar de la Autoridad Administrativa Delegacional al amparo de los requisitos del acto administrativo.

Primeramente podemos mencionar, que el Jefe Delegacional para poder emitir cualquier tipo de acto, deberá ser competente en el rubro correspondiente, es decir la ley lo deberá facultar para tal efecto.

En la mayoría de las ocasiones se cumple con este supuesto, sin embargo analicemos el caso en donde el Jefe Delegacional, pretende realizar la recuperación de un bien, que presumiblemente es propiedad del Gobierno del Distrito Federal y al momento se encuentra en posesión de particulares. La facultad para instaurar un Procedimiento de Recuperación Administrativa se encuentra regulada por la propia Constitución Política de los Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público entre otras.

En este orden de ideas la Autoridad Delegacional tendrá competencia para ejecutar la recuperación administrativa, por lo que una vez instaurado el procedimiento respectivo, el Delegado especificará las medidas administrativas tendientes a ejecutar la recuperación, sin embargo si durante la investigación de la situación jurídica del predio con base en los archivos y registros de las distintas Dependencias de la Administración Pública local o bien en las etapas del proceso, se concluye que se trata de un inmueble perteneciente a la Federación, el titular de la demarcación no será competente para realizar la recuperación, por lo tanto cualquier acción que lleve a cabo en su carácter de autoridad encaminada a ejecutar el procedimiento será nulo de pleno derecho.

En este mismo supuesto, supóngase que por razones inexplicables no se encuentran antecedentes documentales que indiquen que se trata de un predio de propiedad Federal y el Jefe Delegacional ejecuta el acto de recuperación administrativa, una vez ejecutado este aparece la Autoridad Federal y demuestra que el inmueble en comento se encuentra registrado como

patrimonio Federal y lo acredita fehacientemente, la consecuencia es que los actos ejecutados por el Jefe Delegacional son nulos pues además de ser carentes de competencia, ha mediado error de derecho en la emisión de los mismos.

En este mismo ejemplo podemos decir que además el objeto del acto administrativo que nos ocupa, es decir el recuperar bajo el patrimonio de la Ciudad de México un determinado inmueble, no será posible, pues se trata de un inmueble propiedad de la Federación y la única autoridad que puede recuperar para sí ese inmueble no es otra más que la autoridad Federal.

Volvamos al citado ejemplo de la recuperación administrativa, y supóngase ahora que se trata de un inmueble que es propiedad del gobierno local donde la autoridad inicia el procedimiento de manera escrita y además lo funda y motiva. Hagamos un paréntesis aquí para señalar que entre los requisitos que más cuida hoy en día la autoridad local se encuentran el plasmar por escrito su actuar, fundar y motivar el mismo, si bien en ocasiones el error más recurrente es no fundar debidamente, la mayor parte de los actos de autoridad tratan de satisfacer estos elementos.

Ahora bien, fundado y motivado el acto, este debe ser emitido conforme al procedimiento indicado por los ordenamientos legales aplicables, en el caso que estamos ejemplificando, se debe satisfacer el procedimiento dictado en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, misma que al respecto indica: primeramente el Delegado emite y firma la orden de recuperación, la cual en la práctica y haciendo uso de sus facultades delegatorias llega a encomendar esta función al Director General de Jurídica y Gobierno o inclusive a algún Director Territorial.

Mediante este documento se le notifica al propietario o poseedor del inmueble, el procedimiento iniciado, indicándole en el mismo las medidas administrativas que se implementaran para la recuperación del bien, respetando en todo momento sus garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, permitiéndole durante la diligencia designar testigos de asistencia y ante el Órgano Política-Administrativo presentar la documentación que acredite la legal posesión, manifestar o asentar por escrito libremente lo que a su derecho convenga, además de hacerle saber sus derechos en las distintas etapas procesales.

La Delegación ejecutara las medidas administrativas manifestadas en la orden de recuperación, pudiendo requerir el auxilio de fuerza pública para recobrar los inmuebles que detenten los particulares. Por otra parte si la posesión por parte del Distrito Federal es de interés social y de interés público es improcedente la suspensión del acto, por tanto el Órgano Política-Administrativo podrá tomar de inmediato la posesión del bien.

Con el ejemplo anterior hemos puesto en claro los elementos que deben satisfacer los actos de autoridad de los titulares de los Órganos Política-Administrativos para que puedan ser válidos; en el mundo del deber ser, las autoridades buscaran siempre que los actos emitidos, satisfagan tales elementos para que sean eficaces, es decir, satisfagan todos los elementos y requisitos contenidos en las diversas leyes, con lo que garantizan que aún y cuando estos sean combatidos, permanezcan firmes.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los titulares de los Órganos Política-Administrativo de cada una de las demarcaciones territoriales se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales,

Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que indicados en el Reglamento Interior.

Por su parte, el artículo 122 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal indica que para el despacho de los asuntos de su competencia los titulares de los Órganos Político-Administrativos se auxiliarán de las Direcciones Generales siguientes: Jurídico y Gobierno, Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos y Desarrollo Social; asimismo, el citado artículo refiere que los titulares tendrán la facultad de delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las facultades que expresamente les otorguen los ordenamientos jurídicos correspondientes; dichas facultades se ejercerán mediante disposición expresa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En la práctica, a efecto de hacer más eficiente el actuar administrativo, los Jefes Delegacionales de las distintas demarcaciones territoriales han delegado en sus Directores Generales diversas facultades, con ello se ha buscado agilizar la operación de la Administración Pública y satisfacer a la brevedad las necesidades de la población, de esta forma un permiso para hacer obras menores en un inmueble, la autorización para hacer uso de la vía pública por una sola ocasión, entre otras actividades, se suscriben a través de la firma de los Directores Generales que de acuerdo al ámbito de sus atribuciones pueden hacerlo.

En este sentido los actos de autoridad de los Jefes Delegacionales pueden ejecutarse con mayor celeridad, ya que es mucho más ágil el actuar mediante la delegación de facultades que centralizar en la firma del titular del Órgano Político-Administrativo todas sus facultades.

3.2 La irregularidad de los actos administrativos de los Órganos Político-Administrativos y medios de impugnación respectivos.

Hemos visto ya con anterioridad que los actos administrativos de los titulares de los Órganos Político-Administrativos pueden ejecutarse a través de la delegación de facultades y que regularmente estos se delegan en los servidores públicos del nivel inmediato inferior en la estructura administrativa de la demarcación de que se trate, sin embargo, en ese afán de dar celeridad a los procesos de atención de demandas ciudadanas en algunos casos se han delegado las atribuciones no solamente en un subordinado inmediato inferior, sino en dos o más con nivel inferior incluso al de los Directores Generales, situación que crea incertidumbre en los particulares, pues se recae en la duplicidad de funciones dado que dos o más servidores públicos quedan facultados para realizar los mismos actos, ocasionando la confusión de los usuarios al no tener claro a que instancia deberán ingresar su solicitud o bien que servidor público está legalmente facultado para resolver su petición.

Esto todavía se complica más cuando las facultades que se delegan se ciñen a verificar el cumplimiento de obligaciones administrativas, siendo el caso que el particular puede ser sujeto de varias visitas de verificación, ya que la falta de comunicación entre las dos figuras o autoridades que han sido facultadas mediante la delegación de atribuciones o facultades en la mayoría de los casos no se comunican entre sí, y su actuar se lleva a cabo en perjuicio del interés de los particulares.

De esta forma, para instaurar un procedimiento administrativo encontramos que en el tema de delegación de facultades en Delegaciones como Iztapalapa, gracias a la emisión de este tipo de Acuerdos Delegatorios, las autoridades que pueden actuar de manera simultánea verificando el cumplimiento de obligaciones administrativas son tres: la Jefatura Delegacional, la Dirección

General de Jurídica y Gobierno o alguna de las 8 Direcciones Territoriales (Aculco, Cabeza de Juárez, Centro, Ermita Zaragoza, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco, Santa Catarina o Estrella.) tomando en cuenta sus límites territoriales.

El delegar atribuciones a niveles inferiores en la estructura administrativa puede traer consigo que las autoridades administrativas en quienes se haya delegado la atribución entusiasmadas con el poder que acaban de recibir, se encarguen de hacer uso del mismo indiscriminadamente, finalmente cuando este tipo de facultades son delegadas, las personas que reciben las atribuciones en la mayor parte de los casos son conscientes de lo que pueden llegar a realizar con ese poder delegado, pero no son conscientes de que con esa delegación de atribuciones también se ha delegado indirectamente la responsabilidad que conlleva el poder actuar con atribuciones delegadas.

En este sentido, es frecuente ver en la práctica que los titulares de las Direcciones Territoriales a quienes se les delegaron facultades, recaen en el exceso y en muchas ocasiones, la decisión de ejercer las atribuciones o facultades que les fueron delegadas, actúan en base a intereses políticos, buscando perjudicar a los ciudadanos que identifican con un grupo político de intereses contrarios a los propios o simplemente porque el ciudadano en algún momento mostró afinidad a un partido político distinto al que llevó al Titular del Órgano Político-Administrativo a ganar la elección respectiva.

De esta forma es como la delegación de facultades lleva a las autoridades administrativas a recaer en el exceso, pues se toman decisiones en base a intereses de tipo económicos, políticos, sociales, e incluso personales que acaban causando un perjuicio a otras personas.

Mientras existen algunas situaciones en las que el uso de facultades discrecionales benefician al particular, donde aplaudimos la acción y eficacia administrativa y podemos decir que el actuar del Jefe Delegacional es oportuno, certero e inmediato y que se encamina a atender con eficacia las necesidades ciudadanas, pero qué pasa cuando los actos de autoridad se traducen en actos de molestia a los que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales; por ejemplo, ¿será válido que la delegación de facultades de un Jefe Delegacional en un Director Territorial Subdirector o Jefe de Unidad Departamental sea suficiente para emitir una resolución producto de una visita de verificación en donde se impongan sanciones económicas y administrativas incluyendo entre ellas multas o la clausura de un establecimiento mercantil que es la fuente de ingresos lícitos de un ciudadano?

En el caso de una visita de verificación administrativa, el Jefe Delegacional hace uso de facultades discrecionales, pues la ley lo faculta para poder realizar visitas de verificación y cuando determinado ordenamiento le atribuye la facultad a través del verbo “podrá”, le está confiriendo facultades discrecionales, pues queda a elección del titular del Órgano Político-Administrativo, decidir hacer uso de dichas facultades, elegir el momento y la persona o ciudadano al que dirigirá su actuar.

Este tipo de facultades que se usan discrecionalmente, y que por lo regular constituyen actos de molestia, debieran usarse con sumo cuidado y en caso de delegarse también debería cuidarse la forma en que se usarán ya que el encomendar este tipo de atribuciones puede llevar a la autoridad a incurrir en el exceso, pues quien recibe esas facultades en forma delegada fácilmente puede caer en la tentación de usarlas indiscriminadamente asumiendo que actúa en nombre de otro y que por ello no es totalmente responsable de las acciones que al respecto ejecuta.

Los actos de molestia a los que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales además de estar fundados y motivados deben ser emitidos por autoridad competente, debiendo entenderse la competencia como la facultad o atribución conferida por un ordenamiento legal, en este sentido cuando la delegación de facultades se realiza en más de un subordinado además de perderse el control en el uso de dichas facultades delegadas, se pierde la certeza jurídica para el particular, quien no sabe si el Jefe Delegacional, el Director General de Jurídica y Gobierno o un Director Territorial es quien es el que realmente tiene la facultad de ejecutar los actos de molestia que afecten su esfera jurídica.

Precisado lo anterior, recordemos lo que nuestros teóricos del derecho opinan respecto de la facultad discrecional como la que nos ocupa, en primer término ha quedado claro con lo anteriormente mencionado que el Derecho Administrativo se aplica en la mayoría de las ocasiones mediante facultades discrecionales, ya que como lo manifiesta el jurista Rafael Martínez Morales, la ley no puede prever la oportunidad para la emisión del acto jurídico subjetivo, sino que es la autoridad la que ha de valorar el momento, la medida y los alcances de la declaración concreta que habrá de producir consecuencias de derecho.²⁶

La actividad de la Administración Pública esta regulada por una serie de normas que integran el sistema jurídico vigente, pero ello no implica que estas deban ser limitativas en las decisiones, acciones y determinaciones de los servidores públicos encargados de resolver los asuntos de las distintas áreas, por lo cual es necesario que en ocasiones tengan un margen de movimiento para determinar el contenido y la orientación de sus tareas, cuidando en todo momento el no llegar a excesos, omisiones o negligencias que pudieran

²⁶ Martínez Morales Rafael, ob. Cit., p.253.

representar la violación de los derechos de los gobernados, cumpliendo con lo estipulado en las normas jurídicas.

En ese sentido se podría afirmar, que para estar frente a una facultad discrecional es necesario que el ordenamiento jurídico no se pronuncie en: cuándo, cómo y respecto del sentido en que deba ejecutarse, lo que bien puede obedecer a la inexistencia de una ley que regule los tres aspectos o momentos mencionados o bien aun existiendo esta ley que regule lo anterior, se aplique a delegación de facultades con el fin de tener una mayor eficacia administrativa y en razón de ello se permita la discrecionalidad.

Esta facultad emana de un juicio subjetivo de los titulares de los Órganos, los cuales no están plasmados en el cuerpo de la ley, sino obedece a criterios extrajurídicos, ahora bien si partimos esencialmente de una libertad de elección entre supuestos que se encuentran en un plano de igualdad, sería justo si el responsable de la Administración se inclinara por alguna de las dos posibilidades, la facultad discrecional le da precisamente esa potestad, siempre y cuando esta decisión tenga por objeto una aplicación más eficiente de la de la Administración Pública.

Como se comentó anteriormente facultad discrecional otorga la posibilidad de realizar una elección, estando está dentro de margen permitido por la ley. En cuanto a los Órganos Políticos-Administrativos regularmente son la autoridad que tiene el primer contacto con los gobernados, refiriéndonos a los tres poderes de gobierno existentes en el País, al darse esta situación el ciudadano acude a estos esperando sean atendidas sus peticiones incluso de índole patrimonial.

Pongamos un ejemplo de lo anterior y remitámonos al caso de los Mercados Públicos donde los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación

territorial, tienen la facultad de ejercer la administración y supervisión para que se cumplan los ordenamientos jurídicos de la materia en los centros de abasto popular.

Entre otras funciones en base Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, tendrán las de:

- 1.-Refrendar las Cédulas de Empadronamiento.
- 2.-Autorización la cesión de derechos de los titulares de locales.
- 3.-Cambio de giros comerciales.
- 4.-Autorización para que su titular se ausente por un periodo máximo de 90 días.

Al ser el Reglamento antes referido emitido en el año de 1951, y a pesar de que han expedido lineamientos adicionales para el funcionamiento de estos centros comerciales, esta normatividad presenta un atraso considerable, la cual no concuerda con la realidad actual, considerando giros comerciales que dejaron de ser útiles para cubrir las necesidades de los consumidores, y prohibiendo otros que por los cambios en el estilo de vida de la población hoy resultan indispensables pero no pueden ser autorizados o fusionados por no estar comprendidos en el catálogo de giros que como ya se mencionó, no corresponde a la realidad de nuestros días.

De esta manera el titular de la Coordinación de Mercados y Vía Pública o bien los Órganos de Apoyo Técnicos-Operativos tienen que hacer uso de la facultad discrecional, porque aun existiendo la legislación correspondiente, su estricta aplicación afectaría en su economía a los locatarios y sus familias, teniendo que adecuar sus resoluciones, sobre todo en las solicitudes de cambios de giros.

Siguiendo con el ejemplo anterior si la autoridad se basara exactamente en lo estipulado en las normas; muchos locales en los mercados tendrían que desaparecer, por el solo hecho de encontrarse fuera de toda normatividad aplicable en materia de mercados, lo que afectaría a los ciudadanos que ejercen lícitamente el comercio en los mercados públicos.

En el caso, a las razones económicas, falta de apoyos gubernamentales, competencia desleal, expansión de las grandes empresas transnacionales que en lo individual o conjuntamente han provocado que los locatarios busquen formas de subsistencia de sus comercios en los mercados públicos, se verían sumadas a las razones legales que un instrumento de carácter administrativo, como lo es el Reglamento de Mercados, aplicado de manera estricta, llevarían en su conjunto indudablemente a la quiebra de muchos comerciantes y condenaría a los mercados públicos a su extinción pues las disposiciones que contiene y que han sido rebasadas por la realidad de nuestros días y por otras normas más adecuadas y reales.

De esta forma aplicar estrictamente el contenido de ese reglamento sería transgredir incluso los derechos humanos de los locatarios; por ello, las Autoridades Delegacionales, buscando un equilibrio jurídico entre la realidad y los criterios contenidos en los ordenamientos ejercen facultades discrecionales en la aplicación del citado ordenamiento y en muchos de los casos sólo se busca que las actividades que se desarrollan en los mercados no caigan en la ilicitud o en el daño o perjuicio a terceros.

Para profundizar en concepto de la facultad discrecional es importante mencionar que puede presentarse de manera libre, obligatoria o técnica, en la primera el Órgano puede o no realizar la actividad permitida por la norma, es denominada libre, al considerar una absoluta libertad para actuar o no actuar y solo quedándose en este plano, sino también podrá determinar el sentido y

alcance de la emisión del acto. Este tipo de facultades se les conoce como Discrecionales Absolutas o Totales.

Es evidente que el funcionario para poder ejercer la facultad discrecional de manera libre, debe cumplir con el supuesto observado por el ordenamiento jurídico, realizando una función pública, cumpliendo en todo momento con el requisito de la competencia de Órgano, además sus fines y motivaciones deben corresponder primordialmente a las atribuciones de la Administración Pública, en conclusión todo su actuar debe realizarse conforme a la ley.

Como ejemplo de este tipo de facultades podemos mencionar la colocación de los llamados radares viales, donde en todo momento se detecta cuando los vehículos exceden los límites de velocidad permitidos para determinada vialidad, en el caso, las autoridades pueden elegir entre aplicar las multas respectivas a todos los que rebasen el límite de velocidad establecido o bien ser tolerantes y multar solamente a quienes excedan por mucho los límites establecidos, omitiendo la aplicación de multas a quienes se excedan por un margen mínimo de estos límites.

También en el supuesto de la facultad discrecional libre, recae el hecho de que una autoridad administrativa pretenda implementar el procedimiento expropiación en un predio, con el fin de construir una vialidad, contando evidentemente con los estudios técnicos y cumpliendo con la normatividad de la materia, conforme a su valoración su actuar estaría legalmente sustentado, al existir un bien común y una utilidad pública, pero al final será la autoridad facultada para la toma de decisiones del tipo quien en uso de su razonamiento particular determinará si es necesaria o no la expropiación.

Las inversiones que hace un Órgano con el fin hacer rendir sus recursos, los nombramientos que realiza el titular de una dependencia gubernamental dentro

de su estructura administrativa, así como algunos actos de relaciones diplomáticas son ejemplos de la facultad discrecional libre.

Por lo que hace a la facultad discrecional obligatoria, el empleado público debe actuar en base a la competencia del órgano, no puede abstenerse de la emisión de un acto, tiene que actuar en uno o en otro sentido, aunque la norma le permita cierta movilidad entre distintas opciones, su actuación estará comprendida en los límites impuestos por las leyes, aquí podemos situar la atribución de las Autoridades Administrativas de imponer y determinar el monto de las sanciones pecuniarias, normalmente conocidas como multas.

Junto a las facultades discrecionales, tenemos las facultades regladas, que son aquellas que obligan al servidor público o autoridad administrativa a realizar determinada conducta atendiendo a los dispositivos legales que así indican que debe ser su actuar, un ejemplo de este tipo de facultades se encuentra la de publicar en el portal de transparencia de la entidad las contrataciones que determinada dependencia o entidad realiza de manera trimestral, o bien cuando se contrata la adquisición de bienes, donde las normas de contratación pública indican la obligación de contratar bajo las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás condiciones pertinentes.

Es importante recordar que tanto la facultad discrecional como la facultad vinculada o reglada, tienen que estar sujetas a una debida fundamentación, además de la adecuada motivación, ambas soportadas siempre en la satisfacción del interés público, la diferencia que distingue a una de la otra es que la facultad discrecional obligatoria implica emitir un acto dentro de cierto margen de aplicación y la facultad reglada o vinculada se deriva de norma la cual determina como y cuando hay que actuar.

Mientras la facultad discrecional representa la posibilidad de una elección conforme a lo permitido por la ley, la facultad reglada supone la existencia de una norma jurídica, la cual indicara claramente las circunstancias y el sentido en que debe emitirse un acto, requiriendo en todo momento al Órgano competente y de un funcionario facultado para efectuar con la mayor precisión posible lo ordenado por el sistema jurídico.

La facultad reglada o también conocida como vinculada se localiza claramente en el texto normativo, indicando el momento y el sentido que se producirá el actuar de la Administración Pública, por eso se afirma que el acto y la facultad reglada están estrechamente ligados o vinculados con el cuerpo a de una ley o reglamento.

Referente a las ventajas de las facultades y actos reglados en cuanto la seguridad jurídica en comparación con otro tipo de actos y en especial con las facultades discrecionales, se dice que estas en general representan una menor posibilidad de abusos y fallas de apreciación en sus motivos o fines, al apegar el servidor público su criterio lo más estrictamente posible al contenido de las normas y depender en menor medida de un criterio personal, se dice que este es más confiable.

Siendo la ley la columna vertebral de todo acto administrativo y esa vinculación se aprecia claramente en la en la facultad reglada o vinculada, al concretarse la Administración Pública estrictamente en la ejecución de la ley, podríamos decir que se cumplen los elementos requeridos por esta, señalando el fin a realizar, la autoridad competente, además de cuando, como y donde debe actuar. No se considera a la facultad vinculada como una ejecución directa en forma automática, la noma considera cierta apreciación en sus disposiciones, por el que es evidente la existencia de un análisis intelectual por parte del servidor público para ubicar socialmente los mandatos impuestos por la norma.

Volvamos al ejemplo de las contrataciones públicas, en el caso del poder ejecutivo, las adquisiciones se rigen por las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en este caso, la ley señala que en las adquisiciones se acudirá preferentemente al procedimiento de licitación pública, donde se hará pública una convocatoria para la adquisición de determinados bienes o la prestación de servicios.

Con base en las disposiciones de dicha Ley, no es potestativo para los servidores públicos el comprar para el gobierno como lo hacemos regularmente entre particulares, es decir, se debe publicar una convocatoria extensiva a todo interesado el vender al gobierno determinados bienes o servicios, la limitante para la autoridad está en no solicitar requisitos que limiten la libre participación o bien que sean de imposible cumplimiento, incluso, en el caso de que así fuera, la propia ley dicta los mecanismos que impiden la aplicación de criterios o requisitos que no afecten la solvencia de las propuestas.

Para los particulares, las reglas en este tipo de procedimientos son en apariencia muy simples: se deben ofertar los bienes o servicios en las condiciones y con las características que solicita la entidad contratante y quien cumpla con los requisitos solicitados, será susceptible de evaluación; por lo regular, tratándose de la adquisición de bienes, la adjudicación se realiza de entre quienes cumplieron con los requisitos solicitados, a quien ofertó el precio más bajo.

Pues bien, en el ejemplo anterior, la facultad reglada consistente en poder realizar las contrataciones públicas de determinada institución, sin embargo, esa facultad reglada sujeta al servidor público al cumplimiento de determinadas reglas de carácter obligatorio, entre ellas acudir preferentemente al procedimiento de licitación pública, no establecer requisitos que limiten la

participación, aceptar el mayor número de ofertas posibles, adjudicar de entre quienes participaron en el procedimiento, a quien hubiere presentado la oferta económica más barata.

Ahora bien cuando un funcionario sobre pasa los límites, actuando de forma incorrecta al ejercer sus facultades, discrecionales está cometiendo un acto arbitrario o de desvío de poder, lo que se traduce en que los actos de autoridad son emitidos con total arbitrariedad rebasando los límites que los ordenamientos legales fijan para la actuación del servidor público o bien actuando dentro del marco de la ley se actúa de modo exagerado en perjuicio de la ciudadanía en su conjunto o de los particulares según sea el caso.

Podemos decir entonces que tanto en el caso de facultades discrecionales como en la delegación de facultades o atribuciones, lo más importante es que exista un sustento normativo que permita el ejercicio de las facultades discrecionales por un lado, y la delegación de facultades por otro; el ordenamiento que deba permitir esa delegación de facultades debe ser emitido por la autoridad competente para ello y cubrir entonces las formalidades que al efecto se requieran.

Si los actos administrativos no satisfacen los diversos requisitos para su emisión, estaremos pues ante actos administrativos irregulares; en el caso que nos ocupa y es materia del presente trabajo, es fundamental que los actos administrativos sean emitidos por autoridad competente debidamente facultada para ello.

3.2.1 Los Acuerdos Delegatorios de Facultades

De acuerdo al estudio esbozado en el punto anterior es preciso hacer énfasis en que no existen facultades completamente regladas o completamente discrecionales, al ser la competencia del Órgano Administrativo y las facultades de los servidores públicos otorgadas en la normatividad determinantes en este supuesto, lo anterior es así, en virtud de que las autoridades sólo pueden hacer aquello que esté implícitamente indicado en el ordenamiento legal, por lo que aún y cuando se trate del ejercicio de una facultad discrecional, esta debe estar enunciada en la ley.

En cuanto al uso de facultades discrecionales existe una regla básica que debe ser observada por toda autoridad: su uso esencialmente debe contribuir de manera positiva en el actuar del servidor público y por ende se debe traducir preferentemente en beneficio a la ciudadanía; regularmente con ello se logra el eficiente actuar de la Administración Pública.

Para evitar caer en el exceso en la aplicación de la facultad discrecional el buen juicio de la autoridad administrativa juega un papel fundamental al ser decisivo en cuanto la emisión y ejecución del acto administrativo. “Conviene entonces reflexionar, que la toma de decisiones es el principal elemento explicativo para entender el comportamiento en las instituciones. Éstas vistas, analíticamente, como la consumación de opciones a través de una serie de decisiones que determinan –y a la vez están determinadas por- la estructura de la propia organización, sus relaciones jerárquicas y sus cualidades sistemáticas”²⁷.

²⁷ CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA Miguel Alejandro (coordinadores). Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p.283.

Ahora bien, debemos reconocer que en la actualidad que vivimos, donde los avances tecnológicos han dinamizado por mucho el ritmo de vida de una sociedad, se hace necesario que la autoridad actúe también de manera ágil y sobretodo eficiente; en este sentido la autoridad administrativa requiere contar con un mayor margen de movimiento que permita a los servidores públicos reaccionar de inmediato y responder a la demanda ciudadana de servicios.

En la Administración Pública de la Ciudad de México es muy común la delegación de facultades; en este sentido, cuando se cumple con las normas y se respetan los derechos de los ciudadanos esta se aprecia como una acción benéfica, sin embargo, a veces resulta imposible para el titular de un Órgano Político-Administrativo con todo y el apoyo de su estructura administrativa, el poder desempeñar todas las atribuciones que tiene a cargo.

Ese es precisamente el objeto de la delegación de facultades: hacer más ágil el despacho de negocios administrativos y eficientar el actuar de los titulares de los Órganos Político-Administrativos, trasladando pues la aptitud legal de obrar en determinados asuntos donde el superior jerárquico delega en un subordinado la atribución con que cuenta para que éste la ejerza; sin embargo no debemos olvidar que para la emisión de un Acuerdo de Delegación de Facultades se han de satisfacer los requisitos constitucionales del acto administrativo, por lo cual:

1. Debe estar fundado y motivado, constar de forma escrita y sustentarse en ley.
2. El Órgano que lo emite debe tener competencia en los asuntos que se delegan.
3. Ser emitido por el funcionario al que originalmente le corresponda atender la atribución.
4. La norma debe permitirle a este efectuar tal delegación.

En el caso, los Acuerdos Delegatorios de Facultades deben darse a conocer a los particulares que pudieran resultar afectados con su emisión, de ahí que regularmente se publiquen en el periódico oficial respectivo, en la Ciudad de México, debe ser a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, pues de ninguna manera, el hecho de trasladar estas potestades a un inferior jerárquico podrá representar una falta de certeza jurídica para el gobernado.

Hagamos un breve paréntesis aquí para indicar que el superior jerárquico que ha delegado facultades mediante este procedimiento, podrá recuperar en cualquier momento y de modo casi inmediato la facultad delegada y atender nuevamente estos asuntos.

Un ejemplo claro de esto lo observamos en el capítulo 2 de nuestra investigación en donde en el *Acuerdo Delegatorio de Facultades y atribuciones a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Delegación Iztapalapa, denominadas Direcciones Territoriales*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de mayo de 2012, en donde la facultad de realizar Visitas de Verificación Administrativas a establecimientos mercantiles se delegó en la Dirección General de Jurídica y Gobierno a través de la Coordinación de Verificación y Reglamentos y también se delegó en las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, mejor conocidas como Direcciones Territoriales, sin embargo mediante Acuerdo de mismo nombre pero publicado el 10 de octubre de 2012, el Jefe Delegacional recupera esta facultad retirándosela a las Direcciones Territoriales y asignándosela únicamente a la Dirección General de Jurídica y Gobierno por medio de la Coordinación de Verificación y Reglamentos. De igual forma mediante Acuerdo de fecha 18 de noviembre de 2015, nuevamente se vuelve a delegar en las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, la atribución de ordenar la práctica de visitas de verificación y la calificación o resolución de las mismas.

Lo anterior demuestra como particularmente los Jefes Delegacionales en Iztapalapa, ejercen su facultad delegatoria a sus inferiores jerárquicos y la recuperan, conforme a sus criterios de administración, provocando en los ciudadanos confusión, al tener las Direcciones Territoriales, atribuciones para ejercer esta actividad en algunos periodos y en otros no.

Como se indicó anteriormente los Órganos Políticos-Administrativos pueden contar con Unidades Administrativas específicas determinadas por sus titulares, conforme a sus necesidades para el ejercicio de las atribuciones que les son conferidas por el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; en este sentido, siempre que cuenten con suficiencia presupuestal, la autorización de Oficial Mayor del Gobierno de la Ciudad de México y un dictamen favorable de la Contraloría General, pueden modificar su estructura administrativa; una de estas modificaciones es la que llevó a la Delegación Iztapalapa a delegar atribuciones a las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, denominadas Direcciones Territoriales, a partir del 15 de marzo del 2001, mediante la emisión de diversos Acuerdos Delegatorios de Facultades.

Recordemos que tales acuerdos son emitidos sustentando el titular del Órgano Político-Administrativo sus atribuciones para delegar facultades en el artículo 122 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual le permite auxiliarse de diversas Unidades Administrativas para el despacho de los asuntos de su competencia, teniendo facultades para delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas; lo anterior estaría fundando su actuar al tiempo que acreditaría la competencia respectiva.

Ahora bien, la motivación que soporta tal delegación de facultades es un indicativo que su actuar se basa en preceptos normativos e instrumentos operativos para atender las demandas ciudadanas, se hace necesario delegar

ciertas facultades a las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, ello en virtud del incremento poblacional; en este sentido el fin es acercar y prestar los servicios de forma más eficiente a los ciudadanos, sin contravenir ningún ordenamiento jurídico.

Ahora bien, aún y cuando en apariencia los Acuerdos Delegatorios de Facultades cumplen con los anteriores requisitos, es cuestionable si un reglamento interior, el cual jerárquicamente está en la base de la pirámide normativa de Hans Kelsen, puede conceder legalmente atribuciones a los titulares de los Órganos Político-Administrativos para delegar facultades, sobre todo cuando esa Delegación de facultades se traduce en actos de molestia para el particular.

En el caso de la Delegación Iztapalapa la facultad delegada a las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, mediante el Acuerdo Delegatorio de Facultades y Atribuciones, específicamente a través de la Subdirección Jurídica y de Gobierno incluye la práctica de las Visitas de Verificación Administrativa a Establecimientos Mercantiles.

Estas visitas tienen por objeto comprobar que en la realización de la actividad mercantil, se cumpla con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la Ciudad de México, en especial las contenidas en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, entre las que se encuentra que se respete la superficie autorizada por el certificado del uso de suelo, cuente con su aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil, que no obstruya la vía pública con actividades propias de giro y que cuente con las medidas de Protección Civil.

De manera simplificada el procedimiento de verificación consiste en que una vez hecha la revisión archivística para constatar los datos del establecimiento

en el padrón de giros mercantiles del Órgano Político-Administrativo y realizada una supervisión será emitida firmada la orden de visita de verificación por el Director Territorial para instruir al Personal Especializado en Funciones de Verificación del Instituto de Verificación Administrativa, se constituya en el establecimiento y constate se cumplan en entre otras con las siguientes obligaciones:

- Destinar el local exclusivamente para el giro autorizado y contar con la documentación el legal funcionamiento del establecimiento.
- Cumplir con los horarios de funcionamiento que fije la ley
- No permitir a los clientes permanezcan en su interior después del horario autorizado.
- Evitar aglomeraciones en la entrada y salida de emergencia.
- Señalar en lugar visible al público el horario en que se prestaran los servicios, así como un croquis de evacuación, cuando el establecimiento tenga una superficie mayor a 100 metros cuadrados.
- Contar con un Programa Interno de Protección Civil en el caso de no requerir de este, deberá tener extinguidores contra incendios con carga vigente, a razón de uno cada 50 metros.
- Todos los giros donde su giro sea venta de bebidas alcohólicas quedará prohibida la modalidad de barra libre.
- No podrá utilizarse la vía pública para la prestación de servicios.

Al terminar la visita se levanta el acta respectiva en la cual se señala que el visitado tendrá derecho a manifestar lo que a su derecho convenga, notificándole que cuenta con el término de diez días hábiles para formular observaciones y ofrecer pruebas en relación a los hechos que considere pertinentes, lo anterior en las instalaciones de la Dirección Territorial.

Los actos de molestia se hacen más evidentes cuando a partir de esta visita el Subdirector de Jurídica y Gobierno en la Dirección Territorial emite un acuerdo en el que dicta medidas inmediatas como la suspensión temporal de actividades y la clausura inmediata en caso de que se trate de un caso grave, situación que regularmente se ordena debe prevalecer hasta que se emita la resolución definitiva.

Dentro del procedimiento el visitado tiene derecho a la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, que al ser celebrada y teniendo todos los elementos necesarios, la autoridad procederá a emitir la resolución correspondiente, imponiendo en esta las sanciones respectivas y ejecutando las acciones plasmadas en la resolución.

Regularmente se aplican diversas multas y los estados de clausura o de suspensión de actividades se vuelven permanentes hasta en tanto no se paguen las multas y se corrijan las irregularidades detectadas.

En la mayoría de los casos este es el momento en que concluye el procedimiento, en donde generalmente los particulares no tienen conocimiento de los recursos que pueden interponer o bien no cuentan con los recursos económicos para continuar su defensa, aun que es obligación del servidor público hacerle saber que cuenta con 15 días hábiles a partir del día siguiente en que sus efectos legales la notificación de la resolución para interponer el recurso de inconformidad, previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o entablar juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo, son pocos los asuntos que llegan a estas instancias.

3.2.2 Los medios de impugnación de los actos administrativos irregulares

Para poder abordar los medios de impugnación irregulares de los actos administrativos, es necesario recordar cómo se extinguen por medios normales, los actos administrativos, mismos que concluyen de manera natural, al ser ejecutados y cumpliéndose por las partes implicadas, presentando las variantes siguientes:

1. Cuando los Órganos internos de Administración cumplen voluntariamente, ejecutando todos los actos necesarios para ello.
2. Si los particulares cumplen voluntariamente.
3. Al ser su cumplimiento de efectos inmediatos, cuando el acto entraña ejecución de manera automática, o bien se trata de actos, que no conllevan a ninguna ejecución.
4. Al cumplirse el plazo, en aquellos actos que lo tengan.

En cuanto a los medios anormales de extinción el autor Luis José Bejar Rivera refiere: son los que interrumpen el proceso “natural” de la ejecución del acto administrativo, es decir, el acto no culmina con el cumplimiento, sino que se modifica, se impide su realización o lo hace ineficaz; genéricamente.²⁸ Como medios anormales de extinción podemos mencionar los siguientes:

Revocación administrativa.- El artículo 29 fracción V, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, establece que es una forma de extinción del acto administrativo, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Por su parte el artículo 27 de la citada ley señala que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto administrativo podrá revocarlo de

²⁸ BEJAR RIVERA, Luis José, Curso de Derecho Administrativo, Coedición Novum- Universidad Panamericana, México, 2012, p. 218.

oficio cuando sobrevengan cuestiones de oportunidad e interés público previstos en la ley.

Podemos decir que es acto por medio del cual un Órgano Administrativo de *motuo proprio* deja sin efectos parcial o totalmente un acto emitido con anterioridad, el cual contaba con validez y que por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o legalidad, deja de tener validez; por ejemplo, cuando se clausura un predio que cuenta con una antena de retransmisión de telefonía celular y sobreviene un caso de emergencia como un sismo que impide las comunicaciones por medio de la telefonía convencional y se hace necesario el uso de la telefonía celular, la autoridad puede decidir dejar sin efecto la clausura respectiva por razones de interés público.

La revocación es catalogada como un acto unilateral, ya que nunca interviene el particular, es un mecanismo interno de la autoridad, que por ningún motivo puede ser retroactivo, por que violaría el contenido del artículo 14 constitucional. “El objetivo de la revocación consiste en emitir un acto que elimina al acto revocado, cuando su eficacia afecta el orden público o resulta opuesto a los intereses de la colectividad, la causa o razón de la revocación no es un vicio de ilicitud si no un cuestionamiento de mérito u oportunidad del acto.”²⁹

Rescisión.- La podemos considerar como la privación de un negocio jurídico, el cual ejercería su validez en un futuro, concretándose al externarse la manifestación de la voluntad de alguna de las partes, para poder surtir sus efectos es necesario que sea bilateral. El ejemplo se da cuando la Administración Pública celebra un contrato con una empresa distribuidora de luminarias, al momento la celebración ambas partes están de acuerdo con las

²⁹ TRON PETIT, Jean Claude et al, La nulidad de los actos administrativos, 2ª edición, Porrúa, México, 2007, p. 365.

condiciones, pero la Administración Pública se percata de su inviabilidad por la mala calidad del producto, por lo que decide rescindir el contrato.

Prescripción.- Otro medio anormal de extinción del acto administrativo es la prescripción del mismo, es decir cuando este deja de existir por el simple transcurso del tiempo, de esta manera si la autoridad no realiza el acto administrativo en el plazo previsto por el ordenamiento se considera prescrito. En procedimiento de Verificación Administrativa, conforme al artículo 104 de Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal se le concede al visitado un término de diez días hábiles para formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, una vez fenecido este término y si el interesado no ejercito su derecho se entiende por prescrito.

Caducidad.- Se trata de una forma de extinción que surge de la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma o en el propio acto, para generar y preservar un derecho, es decir la existencia del acto está sujeta a que se efectúen ciertas acciones para generar derechos y obligaciones y en caso de no realizarse se considera un acto caducado. El artículo 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal señala los supuestos en que opera de oficio la caducidad y que consisten en lo siguiente:

- I.- Cuando se trate de procedimientos administrativos iniciados de oficio, a los tres meses, contados a partir de la última actuación administrativa.
- II.- Cuando se trate de procedimientos administrativos iniciados a petición del interesado, procederá sólo si el impulso del particular es indispensable para la continuación del procedimiento; y operará a los tres meses contados a partir de la última gestión que se haya realizado.

En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la caducidad no produce la prescripción de las acciones del particular ni de la Administración Pública, sin embargo, los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de la prescripción. El artículo 96 del ordenamiento antes citado, establece que contra la resolución que declare la caducidad del procedimiento administrativo procederá el recurso de inconformidad.

Renuncia de derechos.- Es el acto mediante el cual el particular manifiesta su voluntad de no ejercer ciertos derechos reconocidos u otorgados por la Administración; tratándose de actos de tracto sucesivo o si es un acto inmediato es requisito indispensable que este no se haya ejecutado y que el régimen legal permita dicha renuncia, en este sentido, no debe de tratarse de derechos irrenunciables y por último la renuncia deberá ser manifestada por escrito a la autoridad competente para que se pronuncie al respecto

Esta renuncia de derechos se encuentra regulada en el artículo 29 fracción IV de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual dicta: El acto administrativo se extingue por la renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de este, y no se cause perjuicio al interés público. Como ejemplo de lo anterior podemos citar la renuncia del titular de una cédula de empadronamiento de un mercado público.

Anulabilidad o nulidad administrativa.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto administrativo puede de oficio reconocer la anulabilidad o declarar la nulidad del acto cuando este no reúna los requisitos o elementos de validez que señala la misma ley, los cuales hemos señalado ya anteriormente.

Ahora bien, entre los medios de impugnación de los actos administrativos irregulares se encuentran los siguientes:

El recurso de inconformidad.- En términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, este debe promoverse ante el superior jerárquico del funcionario que emitió la resolución; tratándose de la inconformidad frente a las resoluciones que recaen con motivo de la práctica de visitas de verificación administrativa practicadas por el Subdirector de Jurídica y Gobierno en la Dirección Territorial, el superior jerárquico es el Director General Jurídico y de Gobierno; en este sentido los particulares tienen poca confianza en que este recurso los favorezca, pues se trata de actos de la misma autoridad; y de algún modo es evidente la parcialidad con la que se conducirá ese superior jerárquico. Si esta etapa fuera aprovechada adecuadamente y se tuviera mayor certeza en sus resoluciones, muchos de los conflictos serían resueltos en esta etapa.

En la práctica, no es necesario agotar este recurso, pues el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que el mismo es optativo y que los particulares pueden acudir al mismo o bien iniciar el juicio de nulidad.

El juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.- En este juicio, los particulares tienen la opción de acudir ante una instancia con mayor autonomía, la cual garantiza por ello cierto grado de imparcialidad en la resolución de los juicios que se tramitan ante la misma, pues si bien se trata de una autoridad administrativa que forma parte del gobierno de la Ciudad de México, la misma es independiente totalmente de los Órganos Político- Administrativos; de hecho esta autoridad ha emitido diversas resoluciones en las que ha declarado la nulidad de los procedimientos de visitas

de verificación practicados por las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo de los citados Órganos Político-Administrativo.

El juicio de amparo.- La instancia que mayor confianza genera en el particular para combatir un procedimiento administrativo de verificación como el que hemos señalado, es el juicio de amparo, pues se trata de la autoridad judicial que es completamente independiente de la Administrativa y es la que cuenta con el respeto y la confianza de la mayor parte de la sociedad. Pues bien, el juicio de amparo ha garantizado en muchos casos a los particulares la posibilidad de revocar los actos administrativos irregulares que en su perjuicio han sido emitidos por autoridades administrativas sustentados en los ya citados acuerdos delegatorios de facultades.

Una vez que hemos señalado los medios de impugnación con los que cuentan los particulares frente a los actos administrativos que se consideran irregulares, veamos que sucede con las visitas de verificación administrativa que son practicadas y calificadas mediante resolución administrativa de las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo de los Órganos Político-Administrativos y que sostenemos en esta tesis, son totalmente irregulares, pues se trata de actos de molestia en perjuicio de los particulares.

Cuando los afectados por una resolución administrativa dictada por un procedimiento de visita de verificación administrativa interponen el juicio de nulidad ante Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, regularmente obtienen una resolución favorable a sus intereses, pues aunque la autoridad administrativa no reconoce abiertamente que no puede ser legal que sea un reglamento en el que se sustente la posibilidad de delegar atribuciones para ejecutar actos de molestia, cuando la ley de la que este nace no prevee esa posibilidad y la constitución tampoco; la autoridad administrativa termina

declarando nulo el acto administrativo combatido por esta vía, acudiendo a un criterio que favorece el interés del particular.

La autoridad contenciosa ha señalado que si bien el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece a través de su artículo 122 que para el despacho de los asuntos de su competencia, los Órganos Político-Administrativos se auxiliarán de Direcciones Generales de carácter común y que en el Manual Administrativo se establecerán las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las cuales se entenderán delegadas; también es cierto que esas autoridades no cuentan con atribuciones establecidas ni reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para ejecutar actos de molestia en perjuicio de los particulares.

Este criterio ha sido reiterado ya en diversas ocasiones, lo que ha permitido que se utilice el criterio establecido en la jurisprudencia número 5 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del año 2011 que refiere:

Época: Cuarta.

Instancia: Sala Superior, TCADF.

Contradicción de criterios: 1/211.

Tesis: S.S./5

LAS DIRECCIONES TERRITORIALES DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CARECEN DE EXISTENCIA JURÍDICA Y POR ENDE DE COMPETENCIA PARA EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD.- La existencia de las denominadas Direcciones Territoriales en los Órganos Políticos- Administrativos del Distrito Federal, no se encuentra prevista en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, ni en otro

ordenamiento legal, por lo que dichas Direcciones Territoriales son jurídicamente inexistentes por ende incompetentes para emitir actos de autoridad que afecten a la esfera jurídica de los administrados.

Contradicción de criterios: 01/2011.- Entre los sustentados en las sentencias dictadas por la Primera y la Tercera Salas Ordinarias, en los expedientes del Juicio de Nulidad I-4063/2009 y juicio de Nulidad, número III-938/2009. Veintisiete de abril de dos mil once. Unanimidad de 6 votos.- Ponente: Mag. Lic. Laura Emilia Aceves Gutiérrez. Secretario: Lic. Jesús Alejandro Martínez García.

Tesis de Jurisprudencia 5/2011. Aprobada por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal en sesión de veintisiete de abril de dos mil once.

Si bien, esto trató de corregirse con la adición del artículo 122 bis del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que establece las Unidades Administrativas que se adscriben a cada Órgano Político Administrativo, nos encontramos ante un caso de delegación de atribuciones cuya ejecución constituye actos de molestia para los particulares.

En este sentido, el Tribunal Contencioso Administrativo regularmente resuelve en sus sentencias que es notoria la inexistencia de jurídica de la Dirección Territorial, por lo que es evidente que al tratarse de una autoridad jurídicamente inexistente, su actuación de facto, carece de toda legalidad, pues no hay un ordenamiento jurídico que justifique su actuación.

Las resoluciones recaídas en juicio de nulidad emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siempre han ido en el sentido de ordenar al titular del Órgano Político- Administrativo en Iztapalapa restituir al actor en el derecho indebidamente afectado; dejar sin efectos todos los actos declarados nulos con todas sus consecuencias legales, incluidas las sanciones

y el estado de clausura que se hubieren impuesto, señalando que este último deberá ser levantado inmediata y definitivamente.

Este criterio nos lleva a reflexionar en el sentido de que al no reconocerse la existencia de las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo denominadas Direcciones Territoriales, todos los actos emitidos por estas se encuentran afectados de nulidad y por lo tanto, la autoridad delegacional debiera revalorar la posibilidad de modificar las atribuciones que confiere a estos por lo que hace a ejecutar actos de autoridad, pues valdría la pena auxiliarse de las mismas exclusivamente en materia de prestación de servicios.

3.3 La ineficacia de la actualización de los Órganos Políticos-Administrativos a través de la emisión de diversos actos administrativos.

Como se ha mencionado anteriormente en la Delegación Iztapalapa, desde hace aproximadamente dieciséis años se han implementado diversos cambios con el fin de dar una atención eficiente, equitativa y expedita a la ciudadanía. Atendiendo al principio de descentralización administrativa de los recursos humanos y materiales, la demarcación se dividió inicialmente en siete Unidades de Apoyo Técnico-Operativo denominadas Direcciones Territoriales, para posteriormente ser creada una más, aumentando en número y estructuras a 8 siendo estas: Aculco, Cabeza de Juárez, Centro, Ermita Zaragoza, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco Santa Catarina y Estrella.

A estas unidades de Apoyo Técnico-Operativo el Titular del Órgano Político-Administrativo les ha delegado facultades sustentando ese actuar en el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Reglamento Interior de la Administración Pública, todas del Distrito Federal; reglamentando a través de Acuerdos Delegatorios de Facultades, la delegación de atribuciones

en personal subordinado a su estructura administrativa, entre otras facultades, delega atribuciones para ejecutar actos de molestia.

Cuando la Delegación de facultades implica que los servidores públicos se ocupen de prestar servicios que impliquen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos se asume que las facultades delegadas se llevan a cabo en beneficio de la comunidad, sin embargo, cuando la delegación de facultades va más allá y las facultades que se pretenden delegar son aquellas que implican ejecutar actos de molestia en perjuicio de particulares, la situación cambia.

Si bien es cierto, el Jefe Delegacional busca agilizar o eficientar el actuar de su estructura administrativa, al emitir esa clase de Acuerdos Delegatorios se está subrogando en la figura del legislador al tomar las facultades con que cuenta y repartirlas entre los funcionarios de la estructura administrativa subordinada a él.

Si bien, la creación de las llamadas Direcciones Territoriales fue para que estas fueran el primer contacto del gobierno delegacional con el particular, buscando con ello resolver en lo inmediato las necesidades de servicios de la ciudadanía, el alcance que se dio con la delegación de facultades llegó al nivel de provocar que esas autoridades con facultades delegadas puedan ejecutar actos de molestia, aspecto tal que incurre en absoluta ilegalidad; pues es el titular del Órgano Político-Administrativo creando un pequeño Órgano Político-Administrativo a él subordinado con todas las facultades que le fueron conferidas, olvidando que el encargo que tiene el Jefe Delegacional le fue conferido por haber ganado una elección en la que los ciudadanos decidieron elegirlo como su gobernante, no para que él a su vez les impusiera un gobernante a él subordinado.

Sostenemos pues que “no se puede delegar el contenido típico de la función directiva -programar, mandar, coordinar y fiscalizar- referido a la totalidad del órgano que se dirige. Pues si tal cosa se hiciese resultaría que el delegado ocuparía el lugar del delegante”.³⁰

Aún y cuando la autoridad contenciosa no se ha pronunciado de esa forma, porque sería hacer ver al particular el grave exceso en el que recae la autoridad delegacional al emitir esos Acuerdos Delegatorios de Facultades, sí ha decidido no reconocer legalmente la existencia de esas Direcciones Territoriales, abriendo la posibilidad para el ciudadano afectado por los actos de molestia de promover las acciones legales que le permitan dejarlos sin efectos.

Comúnmente son recurridos los procedimientos de Visita de Verificación Administrativa establecimientos Mercantiles y los de Procedimientos de Recuperación Administrativa de los Bienes del Dominio Público del Distrito Federal, los cuales bajo el criterio de inexistencia de las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo denominadas Direcciones Territoriales, emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal, es declarada la invalidez de todo lo actuado por estas, obligando al titular del Órgano Político-Administrativo a restituir las cosas a su estado original dejando sin efecto las sanciones impuestas.

En este orden de ideas es aplaudible la eficacia con la que los titulares de los Órganos Político-Administrativos atienden la demanda de servicios mediante la creación de ese tipo de Unidades de Apoyo Técnico-Operativo denominadas Direcciones Territoriales, pues reconozcamos que efficientan la prestación de servicios, sin embargo, en materias como son los procedimientos

³⁰DE LA VALLINA, J. L. Consideración Jurisprudencial del Acto de Delegación Administrativa, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, España, Volumen V, número 11, año, 1961, p. 28.

administrativos de visitas de verificación, la recuperación administrativa de bienes del dominio público o cualquier otro que se constituya en actos de molestia hacia el particular, esa delegación de facultades resulta infructuosa.

Los actos de molestia ejecutados al amparo de esos Acuerdos Delegatorios de Facultades son a todas luces irregulares, sin embargo, como no todos los particulares los combaten, estos se siguen ejecutando, la Autoridad Delegacional el consciente de esa ilegalidad, sin embargo sigue actuando del mismo modo, cuando en sus manos está el reconocer el error en el que se incurre y modificar el contenido de esos Acuerdos Delegatorios de Facultades para dejar subsistentes solo las facultades que no implican actuar en perjuicio de los particulares.

A la fecha se destinan recursos humanos y materiales considerando que para poder implementar un procedimiento de este tipo se requiere principalmente de personal, vehículos, gasolina, entre otros, por parte de la delegación a la emisión de actos que son infructuosos, cuando bastaría que el gasto que se eroga en esos procedimientos se destinara a reforzar otras áreas o a la par de que se pudieran centralizar las atribuciones respectivas, y se hiciera lo mismo con el personal que al día de hoy ejecuta actos en perjuicio de la ciudadanía al amparo de los Acuerdos Delegatorios de Facultades, pues en el fondo su actuar no es eficaz ni eficiente.

Mención aparte lo constituye el hecho de que no todos los particulares cuentan con los medios económicos para combatir una resolución administrativa derivada de actos irregulares como los que nos ocupan y dado el exceso con el que la autoridad se conduce, en la mayoría de los casos, los pequeños comerciantes al ser objeto de una visita de verificación administrativa prefieren cerrar el establecimiento mercantil que en muchas ocasiones es la fuente del sustento familiar, dado que el monto de las sanciones económicas impuestas

resulta muy elevado y la ley no distingue entre establecimientos pequeños o grandes, habiendo diferencias abismales entre la tiendita de la esquina y el restaurante bar de moda en Polanco o la colonia Condesa.

CONCLUSIONES

1.- Cuando decimos que El acto administrativo debe estar motivado es decir que la Autoridad Administrativa competente debe razonar su actuar tomando en consideración todas las circunstancias que convergen en el acto, precisando las causas y las razones que la llevaron a actuar de esta forma. Los elementos de fundamentación y motivación se encuentran indiscutiblemente unidos en cualquier acto de autoridad, de ahí que el incumplimiento de alguno de los dos o la falta de correlación entre uno y otro lleva a la emisión de un acto violatorio de los derechos fundamentales.

2.- Los actos administrativos que cumplen con los elementos de existencia y los requisitos de validez son eficaces y surten su efectos en forma inmediata sin embargo los actos administrativos imperfectos contienen algún elemento irregular y por tanto se ven afectados de nulidad, también surten sus efectos en forma inmediata y estos prevalecen en tanto no sean declarados nulos por la autoridad competente. Por sus efectos pueden ser directos cuyos efectos van dirigidos hacia los particular e indirectos.que constituyen las acciones que debe ejecutar la autoridad.

3.- Por otro lado la teoría de las nulidades aplicable a los actos civiles irregulares se extiende a los actos administrativos, por lo que los actos administrativos pueden ser declarados inexistentes cuando les falta uno o más de sus elementos específicos tales como: manifestación de la voluntad, el objeto o la forma. La nulidad absoluta ocurre cuando uno de los elementos denominados voluntad, objeto o forma se han emitido de manera imperfecta o bien cuando el fin perseguido por las partes es contrario a la ley y la nulidad relativa es provocada por la falta de forma, solemnidad, error, dolo, violencia, lesión e incapacidad.

4.- La inexistencia por falta de voluntad se puede dar por la invasión de atribuciones de un autoridad competente, cuando el servidor público no investido de la función decide actuar en nombre de otro. La inexistencia por falta de objeto cuando no existe un objeto sobre el cual recaigan sus efectos, de lo contrario no hay razón para emitirse el acto, este debe ser posible y lícito y en cuanto a la inexistencia por falta de competencia podemos decir que ocurre cuando la autoridad emisora del acto administrativo no cuenta con facultades para emitirlo, por cuestión de territorio o jurisdicción.

5.- La Administración Pública del Distrito Federal actualmente cuenta con Órganos Políticos-Administrativos en cada demarcación territorial, con autonomía en materia de gobierno, denominadas Delegaciones. Estas se auxiliaran para desempeñar sus funciones de Direcciones, las cuales podrán fusionarse, dividirse o bien adicionarse atribuciones conforme a las necesidades de cada Delegación. En cada caso el Jefe Delegacional determinara si la administración requiere contar con Direcciones Generales Ejecutivas o Unidades Administrativas tomando en cuenta primeramente su suficiencia presupuestal. La Delegación Iztapalapa es un Órgano Político-Administrativo de la Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal, para la atención de la población cuenta con con 8 Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo denominadas Direcciones Territoriales, a las cuales se les confieren facultades en materia de Jurídica y de Gobierno, Desarrollo Social, Obras y Servicios Urbanos, mediante Acuerdos Delegatarios de Facultades y otros ordenamientos jurídicos.

6.- Estos Acuerdos Delegatarios de Facultades, son emitidos atendiendo las disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, específicamente en el artículo 122 último párrafo, en el Manual

Administrativo indica las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo las cuales se entenderán delegadas.

7.- Cuando un servidor público sobre pasa los límites, actuando de forma incorrecta al ejercer sus facultades, discrecionales está cometiendo un acto arbitrario o de desvío de poder, lo que se traduce en que los actos de autoridad son emitidos con total arbitrariedad rebasando los límites que los ordenamientos legales fijan para la actuación del funcionario o bien actuando dentro del marco de la ley se actúa de modo exagerado en perjuicio de la ciudadanía, en el caso de la Ciudad de México, para que los actos administrativos emitidos por los titulares de los Órganos Político-Administrativos sean válidos, tienen que cumplir con lo indicado en los artículos 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en donde se señalan los elementos y requisitos de los actos administrativos.

8.- Estos actos deben ser dictados por autoridad competente, sin que en la manifestación de la voluntad de la autoridad medie error de hecho o de derecho, dolo, mala fe o violencia, que su objeto sea jurídicamente posible, cumplir con la finalidad de interés público, constar por escrito y contener la firma autógrafa de la autoridad de la cual emana, estar fundado y motivado, expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables, señalar lugar y fecha de su emisión, en el caso de aquellos que deban ser notificados personalmente, indicando el término con el que se cuenta para recurrir el mismo y la autoridad ante quien deba hacerse y finalmente debe expedirse sin que medie error respecto de la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

9.- En cuanto a los actos administrativos de los titulares de los Órganos Político-Administrativos hemos visto que estos pueden ejecutarse a través de la figura

jurídica de delegación de facultades y no solamente se hace en un subordinado inmediato inferior, sino en dos o más con nivel inferior incluso al de los Directores Generales, situación que crea incertidumbre en los particulares, pues se recae en la duplicidad de funciones dado que dos o más servidores públicos quedan facultados para realizar los mismos actos, esta delegación se presenta aún más complicada cuando las facultades que se delegan se ciñen a verificar el cumplimiento de obligaciones administrativas.

10.- En el caso de la Delegación Iztapalapa, gracias a la emisión de los Acuerdos Delegatorios, las autoridades que pueden verificar el cumplimiento de obligaciones administrativas son tres: la Jefatura Delegacional, la Dirección General de Jurídica y Gobierno o alguna de las 8 Direcciones Territoriales; en este sentido, es frecuente ver en la práctica que los titulares de las Direcciones Territoriales a quienes se les delegaron facultades, recaen en el exceso y en muchas ocasiones, la decisión de ejercer las atribuciones o facultades que les fueron delegadas, actúan en base a intereses políticos, económicos o sociales e incluso personales, que acaban causando un perjuicio a otras personas.

11.- Los Acuerdos Delegatorios de Facultades deben darse a conocer a los particulares que pudieran resultar afectados con su emisión, de ahí que regularmente se publiquen en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, pues de ninguna manera, el hecho de trasladar estas potestades a un inferior jerárquico podrá representar una falta de certeza jurídica para el gobernado, destacando que el superior jerárquico que ha delegado facultades mediante este procedimiento, las podrá recuperar en cualquier momento, particularmente en la Delegación Iztapalapa como hemos visto los Jefes Delegacionales ejercen su facultad delegatoria a sus inferiores jerárquicos y la recuperan, conforme a sus criterios de administración. Aún y cuando en apariencia los Acuerdos Delegatorios de Facultades cumplen con requisitos solicitados por las normas es cuestionable si un Reglamento Interior, puede conceder atribuciones a los

titulares de los Órganos Político-Administrativos para delegar facultades, sobre todo cuando se trate de actos de molestia para el particular.

12.- La facultad delegada a las Unidades de Apoyo Técnico-Operativo, mediante el Acuerdo Delegatario de Facultades y Atribuciones, específicamente a través de la Subdirección Jurídica y de Gobierno incluye la práctica de las Visitas de Verificación Administrativa a Establecimientos Mercantiles, lo que en repetidas ocasiones se traduce en actos de molestia como la suspensión temporal de actividades, la clausura inmediata en caso de que se trate de un caso grave, aplicando diversas multas. En donde en la mayoría de los casos los particulares no tienen conocimiento de los medios de defensa que pueden interponer o bien no cuentan con la suficiencia económica para presentar el recurso de inconformidad, previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o entablar juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo, son pocos los asuntos que llegan a estas instancias.

13.- El Tribunal Contencioso Administrativo regularmente resuelve en sus sentencias que es notoria la inexistencia jurídica de la Direcciones Territoriales, por lo que es evidente que al tratarse de una autoridad jurídicamente inexistente, su actuación de facto, carece de toda legalidad, pues no hay un ordenamiento jurídico que justifique su actuación, estas resoluciones, regularmente ordenan al titular del Órgano Político-Administrativo en Iztapalapa, restituir al actor en el derecho indebidamente afectado; dejar sin efectos todos los actos declarados nulos con todas sus consecuencias legales, incluidas las sanciones y el estado de clausura que se hubiese impuesto, señalando que este último deberá ser levantado inmediata y definitivamente.

14.- Los actos de molestia ejecutados al amparo de los Acuerdos Delegatorios de Facultades son a todas luces irregulares, sin embargo, como no todos los particulares los combaten, estos se siguen ejecutando, la autoridad

delegacional es consciente de esa ilegalidad, pero se sigue actuando del mismo modo, cuando en sus manos está el reconocer el error en el que se incurre y modificar el contenido de esos Acuerdos Delegatorios de Facultades para dejar subsistentes solo las facultades que no implican actuar en perjuicio de los particulares.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, T. II Porrúa, México, 1999.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 4ª Edición, Porrúa, México, 1999.

BÉJAR RIVERA, Luis José, Curso de Derecho Administrativo, Coedición Novum.- Universidad Panamericana México, 2012.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000.

CASANUEVA REGUART, Sergio, Derecho Administrativo Integral, Porrúa, México 2011.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal, Cárdenas Velazco Editores, México, 2006.

CIENFUEGOS SALGADO, David (Coord.), Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México. 2005, pp. 397.

DE LA VALLINA, J. L. Consideración Jurisprudencial del Acto de Delegación Administrativa, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, España, Volumen V, número 11, 1961,p. 28.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 5ª Edición. Porrúa, México. 2012.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal. Coedición Porrúa-UNAM, México. 2009.

FRAGA MOURET, Gabino, Derecho Administrativo, 48ª Edición, Porrúa, México, 2012.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 3ª Edición, Porrúa, México, 2008.

LEIJA LÓPEZ, Alberto, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Joven Multigraphik, México, 2010.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Tratado de la Facultad Reglamentaria, Porrúa, México, 2007.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, 1er curso, 6ª Edición, editorial Oxford University Press, México, 2011.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 3ª Edición., Fondo de Cultura Económica México, 2007.

PATIÑO MANFER, Ruperto (Coed.), Temas Selectos de Derecho Administrativo. En homenaje a los 40 años del Tribunal de lo contencioso Administrativo del D.F., Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Porrúa y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

ROLDAN XOPA, José, Derecho Administrativo, Edición, 2ª reimpresión, Oxford University Press, México, 2012.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, 6ª Edición, Porrúa, México, 2012.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer curso, Vigésimosegunda edición, Porrúa, México, 2001.

TRON PETIT, Jean Claude *et al*, La Nulidad de los Actos Administrativos, 2ª Edición, Porrúa, México, 2007.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio *et al*, Nuevo Derecho Administrativo, 2ª Edición, Porrúa, México, 2004.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis (Cord.), Distrito Federal, Historia de las Instituciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Senadores, instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM. México, 2010, pp.102.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Páginas Electrónicas:

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>
consultada el 2 de febrero de 2016

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> consultada el 3 de febrero
de 2016

<http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/mexican/history/3/6602430.html>
consultado el 2 de febrero de 2016