

320809

42

251



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN  
ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## FALTA DE LEGALIDAD EN ALGUNOS ACTOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S  
Q U E P R E S E N T A  
MARIA ELENA GARCIA FLORES  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
Asesor de Tesis: LIC. SAMUEL ALVAREZ GARCIA

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

# I N D I C E

## FALTA DE LEGALIDAD EN ALGUNOS ACTOS DEL DEPARTAMENTO DEL D I S T R I T O F E D E R A L .

INTRODUCCION .....	II
--------------------	----

### CAPITULO I

#### FUNCIONES DEL ESTADO

I.1	Antecedentes .....	2
I.2	Funciones del Poder .....	8
I.3	Función gubernativa .....	12
I.4	Función Legislativa .....	17
I.5	Función Jurisdiccional .....	21
I.6	Función Administrativa .....	24

### CAPITULO II

#### REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU ACTIVIDAD

II.1	Importancia del orden constitucional .....	31
II.2	Características de legalidad .....	37
II.3	Los reglamentos en el Derecho Administrativo .....	42
II.4	Potestades administrativas .....	48
II.5	Protección Jurídica .....	51

### CAPITULO III

#### LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION

III.1	Estructura general .....	59
III.2	Formas de Organización administrativa .....	63
III.3	Sustentación Jurídica .....	67
IV.4	Régimen Jurídico para la Administración Pública Paraestatal .....	82

## CAPITULO IV

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

IV.1	Su naturaleza jurídica .....	86
IV.2	Requisitos esenciales .....	94
IV.3	Elementos del acto administrativo .....	99
IV.4	La ejecutoriedad del acto administrativo .....	108

## CAPITULO V

### ILEGALIDAD DE CIERTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

V.1	Análisis Jurídico .....	114
V.2	El Departamento del Distrito federal y principales atribuciones en materia administrativa. ....	117
V.3	Posibles causas de la ineficacia jurídica de los actos emitidos por el Departamento del Distrito Federal .....	122
V.4	Efectos de la ilegalidad de algunos de los actos administrativos del departamento del Distrito Federal .....	127
V.5	Propuestas para evitar la ilegalidad de ciertos actos emitidos por el Departamento del Distrito Federal .....	133

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

El desarrollo del presente trabajo, se llevara a cabo a través de los métodos deductivo y analítico, el objetivo del mismo es confirmar el análisis de los actos administrativos que emite en la ciudad de México el Departamento del Distrito Federal, tendientes a la afectación de la esfera jurídica de los gobernados. Se hizo indispensable partir de los antecedentes respecto a las funciones del Estado, sin dejar de establecer el concepto de Estado, siendo el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento. Lo anterior es en virtud de que la Administración Pública nace paralelamente a la existencia de este, de igual manera esas atribuciones que en épocas remotas se ejercieron por los soberanos, en la actualidad han sido debidamente delimitadas, tanto por la división de poderes, como por el régimen jurídico de la Administración Pública Federal.

Reviste particular importancia, dentro de los planteamientos seguidos en la investigación del presente trabajo, la estructura y la actividad de la administración pública, identificada como la estructura de poder a cargo del Ejecutivo Federal, concomitante a dar a la sociedad los bienes y satisfactores que día a día requiere, en mayor cantidad y con mas premura.

Dentro de la Administración Pública Centralizada por disposición legal el Departamento del Distrito Federal forma parte de ella y en consecuencia se encuentra directamente vinculado con los demás órganos del poder Ejecutivo Federal, máxime que por mandato constitucional el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, está a cargo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante la importantísima situación de configurar en el Departamento del Distrito Federal, en ciertos aspectos es una entidad federativa y por la otra como Distrito Federal ser sede de los tres poderes de la Unión, se vive en un marco jurídico que en algunas ocasiones es ilegalidad, frente los actos administrativos emitidos por las autoridades.

Particularmente es preocupante darnos cuenta de una realidad jurídica, consistente en que nuestras autoridades administrativas han adoptado criterios no apegados a derecho para hacer cumplir a la ciudadanía capitalina con las obligaciones que el régimen jurídico competencial les impone;

se ha generalizado la práctica viciosa a través de los requerimientos de pago que exige la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, vía boletas prediales, de pago de agua, alcantarillado, etc., etc., que son formatos computarizados que no reúnen los mínimos requisitos para configurar verdaderamente actos administrativos que jurídicamente puedan ser susceptibles y afectar la esfera jurídica de los sujetos a quienes van dirigidos, ello es un ejemplo de una práctica cotidiana que no es particular únicamente del Departamento del Distrito Federal, sino que nos atreveríamos a señalar que se da en la mayoría de los órganos de la Administración Pública Federal esta situación merece la atención prioritaria de los estudiosos del Derecho Administrativo, citando como hipótesis del presente trabajo que se debe pugnar ante las autoridades competentes se respeten a los ciudadanos las garantías que nuestra ley fundamental consagra que no por el simple hecho de contar con la potestad coercitiva, atributo de las autoridades de derecho público, traten de seguir cumpliendo con la tarea encomendada, a base de actos administrativos que pueden ser nulos en forma absoluta o relativa por la ausencia de formalidades contenido en los mismos.



El desarrollo del presente trabajo se realizará en el orden siguiente; el primer capítulo hablará del Estado sus antecedentes y funciones, en el capítulo segundo mencionaremos el Régimen Jurídico de la Administración Pública Federal así como su actividad, en el tercer capítulo hablaremos de los órganos de la administración; en el cuarto capítulo tocaremos el tema del acto administrativo y en el capítulo quinto y último se hablará de la ilegalidad de ciertos actos administrativos del departamento del Distrito Federal.

# C A P I T U L O     I

## F U N C I O N E S   D E L   E S T A D O

## 1.1 ANTECEDENTES

Es indudable la existencia de una relación entre sociedad y Estado como forma esencial ya que una de las características básicas de Estado es precisamente cuidar del orden social, y para ello consideramos necesaria la presencia de atribuciones específicas, entre otras, autoridad sobre todos los miembros de una comunidad, poder de coacción, facultades legislativas, judiciales y administrativas.

La sociedad se encuentra constituida por las relaciones que sus miembros establecen entre sí y las normas que las rigen, su actividad dentro de la vida comunitaria necesariamente debe de encontrarse regulada y esta debe ser encausada y fortalecida a través del poder político, no sin considerar que muchas de las veces las relaciones sociales desbordan a este poder, mas aún en los estados modernos donde día a día les requieren mayores bienestar y satisfactores.

La relación entre la sociedad y Estado, ha sido analizada por diferentes disciplinas, con metodología variante y propósitos distintos, desde los tiempos de la antigüedad, así el Estado ha sido motivo de las más profundas reflexiones filosóficas. Platón y Aristóteles, como representantes de la

filosofía política, intentaron conocer las organizaciones políticas para establecer la forma más deseable y óptima del Estado, por ello consideramos que siempre se ha partido de la historia y de la sociología política, para llegar a una teoría con sustento filosófico y ético, se dice que los pensadores clásicos no dieron la importancia a estas reflexiones y que en la actualidad este estudio adquiere naturaleza científica, si bien pareciera que a través del proceso histórico fue monopolizado por la sociología, esta afirmación se encuentra plenamente rebasada, pues hoy en día podemos afirmar que se aplica una metodología diversificada, que utiliza no solo el método sociológico histórico, sino además el estadístico, psicológico e incluso el empírico, que intentan abarcar la multiplicidad de los fenómenos sociopolíticos, sin que esto quiera decir que el análisis filosófico haya perdido vigencia, pues la filosofía política sigue estableciendo las interrogantes sobre las finalidades esenciales del Estado y somete incluso a crítica rigurosa a la metodología de las ciencias sociales y políticas.

La historia aporta como dato primario de la existencia del Estado, a un conjunto de individuos que se asienta sobre un territorio determinado, surgiendo así la población como grupo humano residente en ese espacio territorial, y al darse las relaciones entre los integrantes del grupo unidos por distintos factores que pueden ser culturales, geográficos o económicos, se origina la comunidad que mas adelante se convierte en Nación, cuando toma conciencia de haberse constituido en un grupo organizado, en un territorio y con una normatividad previamente establecida, apareciendo la característica soberana de autodeterminación, también la organización jurídica de esta persona moral quien se hace representar por el poder público; estos elementos originan la entidad juridico-política en que la Nación o pueblos se estructuran.

El Estado Mexicano se encuentra integrado por estos elementos caraterísticos, y su existencia como tal, la registra la historia a través del devenir de una serie de fenómenos sociopolíticos, tanto en la época prehispánica, así como en la colonial e independiente, dentro de las cuales existieron circunstancias externas que estimularon el movimiento social de independencia que dió origen a la gestación del Estado Mexicano; por citar algunos, los documentos básicos para la integración del feudalismo, los permisos que se entregaban a los nuevos pobladores de América,

por Inglaterra el movimiento revolucionario inglés, el americano y el propio francés, son antecedentes que estimularon una mayor participación social; una vez concluidos estos movimientos sociales aparece lo que conocemos como el poder constituyente originario, el constituyente permanente y los poderes constituidos, creados o considerados desde esa época con sus características y peculiaridades propias.

En algunos países siguen teniendo vigencia las doctrinas de tratadistas como Emmanuel Sieyès, Ferdinand Lasalle, Carl Schmit y Maurice Hauriou, quienes a través de tesis y postulados indirectamente influyeron en forma particular en los procesos históricos de ciertas naciones, se parte de la representación política a la que se llega por la aceptación de que el individuo debe de asociarse, cumplir un fin que se le confiere y que cuando se le permite estructurar una voluntad común representativa, se da pauta al nacimiento del Estado. Se afirma "que es imposible crear un cuerpo para un fin, sin darle una organización, formas y leyes propias para hacerlo cumplir las funciones a que se le ha querido destinar". (1)

En lo que a nuestro país se refiere, es fácil advertir que los hechos histórico-políticos que se sucedieron

---

(1) SIEYÈS, Emmanuel; ¿Qué es el tercer Estado?, Editorial Americallé, Buenos Aires, 1943, P. 106.

en el transcurso de las épocas anteriores a la consumación de la independencia y aquellos que se gestaron desde la proclamación del Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, hasta la expedición de la Constitución Federal de octubre de 1824, así como los diferentes documentos públicos que de ellos se derivaron y los cuerpos gubernativos que operaron durante este periodo, tuvieron como tarea primordial establecer para México una organización política, es decir, su preocupación prioritaria fue estructurar políticamente al pueblo mexicano, esta finalidad se consigue definitivamente por vez primera en la vida independiente de nuestro país con la mencionada Constitución, ordenamiento jurídico fundamental primario del México independiente, afirmando que es ésta la que crea al Estado Mexicano. No hay duda de que a partir de esta fecha a la actualidad, han venido variándose las formas de integración política, establecida en la Constitución del 24, sustituyéndose el régimen federal por el central, y a pesar de los constantes cambios de gobierno y la aparición de otros ordenamientos constitucionales que registra la historia del pueblo mexicano, el Estado instituido en dicha ley fundamental no ha desaparecido merced de tales variantes, ni tampoco éstas fueron creando sucesivamente un nuevo Estado.

Esta Constitución como todas las que han regido la vida de nuestro país, ha emanado directamente del pueblo soberano, pues es éste, a través de los constituyentes

convocados para tal efecto, quienes como cuerpo colegiado han decidido sobre su creación y modificación, en esta hipótesis, el Estado organizado en la división de poderes, no tiene facultades para modificar ni alterar la Constitución, todo o contrario, está sometido a lo que la Constitución determine por voluntad del pueblo soberano directamente expresada en la convención constituyente.

"La convención constituyente no es un organo del Estado, sino que representa directamente al pueblo; por ello cabe afirmar que la Constitución es impuesta por el pueblo al Estado. El Estado nace de la Constitución con los caracteres y atribuciones que esta ley le fija; el Estado está pues, dentro de la Constitución y ésta no es producto de él sino que él es producto de ella". (2)

Podemos afirmar que el Estado mexicano es una persona jurídica constituida por su población, territorio y órganos de gobierno, investidos de un poder supremo otorgado por el propio pueblo y que formula decisiones basadas en fundamentos legítimos, mediante la coordinación de sus órganos y unidades, con la finalidad de satisfacer los requerimientos de nuestra sociedad.

---

(2) COSSIO, Carlos; La Teoría del Derecho en el concepto jurídico del Estado, Buenos Aires, 1964. P. 87.



## 1.2 FUNCIONES DEL PODER

Consideramos que una de las diferencias que pueden identificar los diversos sistemas políticos, radica en la base de la concentración o distribución de la forma como se ejerce el poder, afirmando que la distribución del mismo comprende diversos ordenamientos; en primer lugar y a través de la supremacía de la que se encuentra investida, señalamos a la Constitución y segundo lugar, a los ordenamientos jurídicos secundarios; la normatividad contenida en la Constitución, requiere de ordenamientos que nacen a la vida jurídica a tenor suyo con jerarquía de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc., sin embargo esto no basta para operar las funciones del poder, ya que necesariamente se requieren en forma simultánea normatividades subsecuentes y subordinadas que escalonándose jerárquicamente le permiten dar cumplimiento y aplicación y así poder conformar una estructura sólida de mandamiento y ordenes que comienzan por el poder constituyente y concluyen en el último soporte que integra el poder constituido.

Afirmamos que cada ordenamiento contiene un deber ser real que materializa la hipótesis normativa formulada lógicamente a nivel normativo, que describe la vigencia de la misma de una manera objetiva y concreta con características especiales, por ejemplo: el asignarle la facultad de dictar leyes al órgano legislativo, pero al mismo tiempo fijarle un procedimiento constitucional para su formulación y sanción.

Estos alcances normativos de poder existentes a nivel constitucional o infraconstitucional, no nos cabe la menor duda se encuentran íntimamente ligados a la estructura político-gubernamental de los diversos regímenes existentes en los países; en los regímenes democráticos en que existe control de poder, se atribuye a diversos y variados órganos su ejercicio y detentación. Por el contrario, en los sistemas autocráticos, se destina o adjudica el mando a un solo órgano, dictador, asamblea, comité, junta, partido, etc., que lo titulariza y ejerce monopólicamente.

"Todo sistema político está compuesto de dos principios estructurales que mutuamente se confieren sus cualidades y propiedades, poder y derecho, íntimamente relacionados en una unidad llamada régimen político. Además de estos principios estructurales, todos los regímenes tienen diversos elementos, que son: un techo ideológico, un modo completo de organización y una estructura social". (3)

De la existencia y correlación entre la normatividad jurídica y los principios que deben observarse en el ejercicio del poder depende el alcance ideal de justicia, pues es el poder quien en última instancia determina la diversa estructura política del Estado y el sistema imperativo en el

---

(3) VIDART CAMPOS, Germán J; Derecho Político, Ed. Aguilar, Barcelona España, 1962. P. 353.

proceso gubernamental que es de gran importancia, pues se da la distribución de este poder cuando se obtiene el mando en elecciones libres y la concentración tiene lugar cuando el titular accede al cargo por la fuerza o el fraude, por lo tanto consideramos que el reparto del poder, puede precisarse desde la designación de los titulares y por la otra en el ejercicio del mismo.

Toda función es una actividad destinada al cumplimiento de un fin, consecuentemente, las funciones del poder son las formas diversas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominante del Estado. Los diversos modos de ejercicio de la actividad estatal que como titulares ejercen órganos diferenciados, hacen posible evitar la concentración autoritaria de la suma del poder público que la mayoría de los ordenamientos constitucionales prohíben.

Podemos apreciar que los órganos del Estado ejercen y titularizan las diversas funciones del poder con la capacidad necesaria para hacerlo efectivo e impulsarlo, dichos órganos le van a permitir funcionar al poder, a través de la manifestación de su voluntad y el ejercicio de su actividad, por lo tanto, afirmamos que es imposible separar al Estado de sus órganos, pues a través de estos por lo que actúa y pone ante los ojos de los gobernados, el poder político, e incluso el propio orden constitucional se ha encargado de desconcentrar

las funciones del poder y asignarlo a diversos órganos su ejercicio; por ello, en la teoría de la división de poderes, la confusión que se dió en distintos momentos, se debió al sentido de la propia división, consistente en disponer la adecuada detención del poder con el poder, pues históricamente, el propósito de la división de funciones, ha sido evitar la omnipotencia del Estado y el abuso del poder, derivado generalmente de la concentración de todas las funciones en un solo órgano.

Sin embargo existen teorías que hoy día señalan que el poder del Estado es uno solo; pues parte de la premisa que lo que se divide no es el poder, sino que son sus funciones las que se separan y distinguen; por nuestra parte consideramos que precisamente lo esencial es la división de funciones, pues la sola división en órganos no garantiza ni está acorde a la finalidad política que todo Estado debe enarbolar y que es la libertad absoluta de los gobernados y administrados.

"La separación consiste en que no todos los órganos del Estado ejerzan juntos, solidaria e indivisiblemente todas las funciones, sino que, por el contrario, cada una o alguna de éstas, sea ejercida por distintos titulares especializados". (4)

(4) JIMENEZ DE PARGA, Manuel; Los regímenes políticos contemporáneos, Ed. Tecnos, Madrid 3ra. Ed. 1972, P. 112.

La importancia de un tema tan apasionante como es la función de ejercicio del poder, nos llevaría a elaborar infinidad de cuestionamientos; más en este trabajo únicamente nos permitimos dejar asentadas las anteriores aseveraciones, sin antes poder afirmar que la realización de la distribución de funciones dentro del Estado, es algo que debe estar debidamente regulado en la Constitución de cada país y cuya modificación, desaparición o permanencia, depende de la existencia del propio Estado como una estructura sólida y democrática de convivencia. Esta distribución de funciones, depende de la suerte de este ordenamiento jurídico e incluso de su acatamiento o desobediencia, quiero decir del triunfo o de la muerte del constitucionalismo.

### 1.3 FUNCION GUBERNATIVA

La existencia de una función gubernamental, se refiere a la actividad de los órganos ejecutivo y legislativo y en lo que concierne al orden político-constitucional, se materializa en actos políticos, es decir actos de gobierno y actos institucionales de ejecución directa de una norma constitucional para la seguridad y el orden del Estado, consideramos que algunos de estos actos son competencia exclusiva del Congreso; otros del ejecutivo y que también los hay concurrentes entre la voluntad de ambos órganos pero que le están vedados en todos los casos al órgano jurisdiccional, lo anterior analizado desde el punto de vista orgánico.

Las funciones del poder no deben de hacerse aparecer como actos aislados, todo lo contrario, guardan entre sí relaciones necesarias e indispensables que les permiten complementarse y limitarse mutuamente, pues el poder es uno y las funciones son varias, gubernativa, legislativa, jurisdiccional administrativa, siendo también diversos los órganos a los que la norma constitucional les confía su ejercicio.

Las funciones del poder las consideramos como el conjunto de actividades que le otorgan al Estado su propia realidad social, esta realidad social es distintiva de cada carácter material, mismas que deben ser canalizadas a través de las funciones jurídico formales de los órganos del poder, sin dejar de advertir que las funciones del Estado son inseparables a los fines del mismo, ideológicamente pudiera decirse que la función pudiera concebirse como el punto de enlace entre el poder y el fin. El poder del Estado se divide en funciones que integran la competencia de sus órganos, misma que es resultado de resumir la parte de la actividad que le corresponde, por ejemplo: en la competencia del órgano jurisdiccional, pueden darse funciones jurisdiccionales propiamente dichas y administrativas; no estamos de acuerdo con aquellos que ponen de manifiesto los poderes públicos como modalidades del propio poder, pues estas las consideramos nosotros como competencias que se les otorgan a los distintos órganos del Estado.

Por lo tanto, la función gubernativa no requiere un órgano específico para su realización; puede ser efectuada tanto por el ejecutivo y/o legislativo, aunque donde podemos observar su verdadera existencia es en el ámbito y actuación del ejecutivo, pues la función o actividad política se materializa precisamente en actos políticos especificados a través de los actos de gobierno y de los actos institucionales, estos actos son el resultado de las decisiones de los órganos o unidades estatales, en ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico les ha encomendado y que por mandato legal le son propias, las mismas son dictadas en defensa y aseguramiento del orden jurídico, siempre en concordancia de la norma constitucional, así la función gubernamental debe concebirse en la fijación de enormes directrices en la orientación política, que señalen el destino del Estado a través de la precisión, planteamiento y resolución de asuntos que afectan los intereses de la sociedad.

Encontramos inmersa en la actividad de los órganos legislativo y ejecutivo, actos de trascendencia, relevantes y superiores de dirección e iniciativa, que conllevan una especial y primordial intensidad del poder estatal e indudablemente integran la función política ajena a la función administrativa, en cambio, dentro de la función política o gubernativa, aparecen actos institucionales y actos de gobierno; por lo tanto señalamos que la función política es

la actividad de los órganos supremos de un Estado, órganos encargados de la ejecución y aplicación de las normas constitucionales, en defensa de los intereses del propio Estado.

Es de observarse como generalidad que lo político prevalece sobre la administración, ya que la política lo envuelve todo y por supuesto al Estado mismo, tan es así que el poder ejecutivo no se limita a la administración sino que tiene el poder de dirigir la política.

Los actos políticos, como manifestación de la función gubernativa, se dividen o fraccionan en actos institucionales y actos de gobierno, encontrando entre otras, la diferencia entre el acto institucional y el acto de gobierno en que el primero no es susceptible de revisión judicial y el segundo sí, todo acto de gobierno obedece a una directriz de carácter superior, el acto institucional está íntimamente vinculado a la subsistencia del Estado, el acto de gobierno o político puede incidir directa o inmediatamente en la esfera del gobernado, el acto institucional, en cambio, por su índole no afecta derechos subjetivos de los gobernados, y así podríamos establecer lo siguiente: los actos institucionales como materialización de la función gubernativa, son aquellos que ejecutan directamente una norma constitucional, son dictados en ejercicio de actividades reguladas o discrecionales de los órganos ejecutivo y/o legislativo, no inciden directa e



indirectamente en la esfera jurídica del administrado, es unilateral en su estructura y de alcance particular, están exentos del control jurisdiccional.

Los actos de gobierno se caracterizan porque ejecutan directa e inmediatamente una norma constitucional, tienen por objeto esencial producir efectos jurídicos, son dictados en ejercicio de una autoridad competente, tienen régimen jurídico específico, son revisables, enjuiciables y controlables jurisdiccionalmente.

Podemos apreciar en consecuencia que la diferencia entre actos de gobierno y actos administrativos, se daría tal vez para efectos didácticos, pero ambos se rigen por los mismos principios esenciales y generan idénticas consecuencias, e inclusive el régimen jurídico de estos actos en lo fundamental, obedece a principios similares; por lo tanto se trata de una diferencia meramente conceptual y no de derecho e interés jurídico, y así tanto el acto administrativo como el acto de gobierno, son revisables judicialmente de acuerdo con la formulación de la teoría del acto institucional.

#### I.4 FUNCION LEGISLATIVA

Esta función permitasenos conceptualizarla como la actividad del poder que se tipifica en un sinnúmero de normas de carácter jurídico, dictadas por un órgano especializado y competente en virtud de un procedimiento constitucional establecido.

En otras palabras, la función legislativa se plasma en la ley, norma abstracta que no resuelve un caso particular, sino que prevee situaciones objetivas, indiferenciadas de modo impersonal, normatividad en aptitud para crear, modificar o extinguir derechos con fuerza obligatoria con la aseveración de que no toda la actividad del poder legislativo reviste tal naturaleza, ni todo acto puede revestir la forma de una ley.

En esta función es importante desterrar criterios establecidos por diferentes tratadistas ante la interrogante de si el órgano ejecutivo ejerce función legislativa, pudiendo afirmar que esto no es posible, pues el órgano ejecutivo no ejerce función legislativa; aún cuando a través de la propia norma constitucional le faculta para expedir reglamentos, o a través de las facultades extraordinarias cuando el contenido material es idéntico al de las leyes y que autores se inclinan por señalar a esta función como legislación secundaria en sentido material,

no tiene el mismo agente orgánico, ni tampoco es el mismo el régimen jurídico que se aplica, por lo tanto reafirmamos que los órganos administrativos no ejercen función legislativa, pues los reglamentos no tienen entidad legislativa, no pueden contradecir la esencia de la ley y mucho menos desempeñar una función supletoria con respecto a la ley.

Sin embargo existen constituciones en las que se autoriza al poder ejecutivo a expedir normas generales que en estricto derecho y por funcionamiento corresponde emitirlas al legislativo, autorización especial que precisamente otorga dicho órgano, dada incluso en la propia Constitución cuando se se presentan circunstancias especiales, tales como guerra, rebelión o crisis económica esto no quiere decir que se legisle sino precisamente es una facultad extraordinaria que se le otorga al ejecutivo por excepción.

Tampoco estamos de acuerdo con Kelsen, cuando señala que el órgano ejecutivo ejercita función legislativa cuando tiene derecho a evitar, por medio del veto, que normas aprobadas por el órgano legislativo se conviertan en leyes, o cuando no puedan convertirse en preceptos legales vigentes sin la sanción del mismo ejecutivo, o cuando éste toma la iniciativa en el proceso legislativo sometiendo un proyecto de ley a la consideración del órgano encargado de legislar, pues tanto el veto como la iniciativa, no son la esencia de la

función legislativa, ni son siempre obligatorios, además, el veto puede ser eludido por el órgano legislativo con una especie de contraveto que se daría con la aprobación mayoritaria, y así darse la sanción automática por disposición expresa de la Constitución.

En el mismo sentido afirmamos que tampoco puede ejercer función legislativa el órgano jurisdiccional, partimos sobre la naturaleza de los reglamentos como normas de carácter general que se dictan para ordenar y regir el funcionamiento interno del órgano judicial y estos no tienen ni están sujetos al mismo régimen de las leyes, no son actividad legislativa, por cuanto no existen las hipótesis normativas que tipifican a la ley.

Respecto a la jurisprudencia como conjunto concordante de resoluciones de órganos jurisdiccionales, no nos cabe la menor duda que desempeña una auténtica función creadora del derecho, aportando en más de una oportunidad nuevas instituciones a la vida jurídica de una nación, pero no es posible reconocerle a la jurisprudencia un poder legislador que pueda establecer reglas, pues esto sería una extralimitación a las funciones del órgano judicial, pues la jurisprudencia no contiene reglas de carácter general, sino únicamente la reiteración de un determinado criterio de interpretación sobre el orden jurídico en cada caso en concreto.

Cuando el órgano jurisdiccional declara la inconstitucionalidad de una ley, da prueba evidente de la energía de la función judicial, pero no invade la órbita del poder legislativo, sino que se limita a negar la aplicación de una norma conceptuada como contraria a la legalidad en un caso concreto, con este acto no anula ni deroga la ley, ella subsiste y es necesario que se le juzgue en cada caso.

"La función legislativa, cuya importancia no puede desconocerse en cuanto a la seguridad y certeza que confiere al derecho objetivo, la posibilidad de la representación popular y su acción como instrumento para promover la prosperidad del Estado, se caracteriza *Strictu iuris* por dos elementos:

a) material-objetivo-sustancial. Se materializa en normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

b) formal-subjetivo-orgánico. Esa función o actividad es realizada únicamente por el órgano legislativo, en virtud del procedimiento constitucional para la formación y sanción de las leyes". (5)

---

(5) RUIZ DEL CASTILLO, Carlos; Derecho Político, Ed. Botas, México 1973, P. 151.

### I.5 FUNCION JURISDICCIONAL

El Estado, mediante la función jurisdiccional, se encarga de dirimir los conjuntos de intereses que alteran o pueden alterar el orden social, en este sentido entrega éstas funciones al órgano determinado, no permitiendo en esta esfera la actividad de los particulares; esta actividad tiene la única finalidad consideramos, de mantener el orden y la paz social, se manifiesta a través del acto jurisdiccional que después de haberse agotado todo un procedimiento, concluye con una resolución de caracter definitivo.

Esta función jurisdiccional viene aparejada jurídicamente con el nacimiento del Estado moderno, una vez consagrada la separación de los poderes, se adquieren caracteres propios y se le instituye una función independiente y autónoma, consistente en dirimir conflictos y decidir controversias, es además de una función jurisdiccional, uno de los tantos fines prioritarios del Estado, prohibiendo en consecuencia a los gobernados facultad alguna de hacerse justicia por su propia mano, y en cambio les ha otorgado el derecho de acción para exigir al estado la aparición de los órganos jurisdiccionales.

Pensamos que el órgano jurisdiccional aparece como fuerza de verdad legal que al emitir su decisión debe ser producida con total imparcialidad e independencia, pues es el

órgano encargado constitucionalmente de ejercer de forma exclusiva la función jurisdiccional, es un órgano imparcial en tanto no es parte, sino ajeno a la controversia, es independiente porque está sujeto solamente a las leyes y no a las órdenes e instrucciones de órganos superiores judiciales o administrativos, lo anterior es de suma importancia pues no es posible afirmar la existencia de una verdadera función jurisdiccional sin la existencia de un órgano del Estado imparcial e independiente; por lo tanto consideramos que la función jurisdiccional es aquella actividad del Estado que desarrolla un órgano imparcial e independiente para dirimir a través de la ley una controversia entre partes, con fuerza de verdad legal.

El poder ejecutivo no ejerce función jurisdiccional cuando sus actos por su contenido se parecen a los emitidos por el órgano jurisdiccional pues su régimen jurídico es distinto. Cuando la propia norma constitucional faculta al ejecutivo para establecer tribunales administrativos para resolver controversias entre los particulares y la propia administración pública, es con la única finalidad de poder reafirmar el postulado constitucional en el sentido de que las autoridades pueden hacer lo que la ley les permita siempre acorde a la legalidad; a estos tribunales administrativos, su propia denominación les da su naturaleza, y sus resoluciones están sujetas a la vigilancia y conocimiento precisamente del

órgano jurisdiccional., no compartimos con aquellos que admiten que la actividad administrativa pueda tener contenido jurisdiccional, pues el procedimiento administrativo no es de naturaleza jurisdiccional, el órgano administrativo es difícilmente juzgador imparcial, en tanto es parte interesada y esta sujeto a órdenes e instrucciones, la función jurisdiccional es privativa del poder judicial, las resoluciones definitivas de los organos administrativos no tienen fuerza de verdad legal, en consecuencia el poder ejecutivo no ejerce ni puede ejercer funciones judiciales o jurisdiccionales.

De igual manera afirmamos que el órgano legislativo, tampoco ejerce funciones jurisdiccionales, la posibilidad que se ventila sería de cuestionarse cuando el congreso ejerza funciones jurisdiccionales sobre juicio político y corrección, remoción de miembros y desafuero, por nuestra parte señalamos que en ninguno de los dos casos estamos frente a un acto jurisdiccional, sino de un acto eminentemente administrativo que pone fin a una situación concreta en particular.

La idea de justicia, como necesidad social que es, debe ocupar el centro de la especulación política, no como inquietud de los órganos de gobierno sino como virtud ordenadora del quehacer político, enmarcadas en el ámbito de la



legalidad y sujetas a la función jurisdiccional, pues la actuación jurisdiccional está siempre íntimamente vinculada a las fuentes del derecho y al modo de expresión del bien común.

## I.6 FUNCION ADMINISTRATIVA

La administración objetivamente es una acción, un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con total presencia de órgano administrativo, es la actividad concreta dirigida a través de una acción positiva a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar de la colectividad función que aunque muchas de las veces se encamina a una actividad individual, ésta tiene íntima relación con el interés colectivo.

En forma subjetiva, la administración implica una estructura orgánica, esto es una situación compleja de entes a los que la normatividad jurídica les atribuye la función específica de administrar, a través de un aparato administrativo.

No cabe la menor duda que la función administrativa comprende una gama diversificada de actividades que no tiene un contenido unitario, e incluso podríamos decir que en varios de los casos o en muchos de ellos ni tampoco puramente jurídico ni puramente fáctico, pues esta actividad

entre otras pudiese ser el dictado de normas, la decisión de controversias o litigios, la ejecución de medidas para satisfacer necesidades públicas, la certificación de hechos jurídicamente relevantes, promover la propia actividad de los órganos entre muchísimas otras. La función administrativa tiene indudablemente matices muy difíciles de unificar, pues no está solo a cargo del poder ejecutivo, sino que también en cierta medida es realizada por otros poderes, por ejemplo, la ley y la sentencia necesitan de la ejecución, cuando el Estado dicta una ley o una sentencia, con ella se agota la función legislativa y la función jurisdiccional respectivamente, pero en ambos casos ni el pronunciamiento legislativo ni la resolución judicial satisfacen las necesidades jurídicas y sociales, presentándose la necesidad de su ejecución, su actuación material y práctica.

Consideramos que la función administrativa es toda actividad que realizan los órganos estatales, excluidos los hechos, así como los actos materialmente gubernativos, legislativos y jurisdiccionales.

Dentro de la actividad del órgano legislativo, también encontramos que se da la actividad administrativa, por ejemplo cuando el Congreso actúa para controlar los actos del Ejecutivo al someter a procedimiento constitucional una solicitud del Ejecutivo para abandonar el país, el

conocimiento de una iniciativa de ley, la aprobación por parte del Senado de los convenios o tratados que suscriba el Ejecutivo, o cuando este poder entabla juicio político que tiende a poner fin a la relación que existe entre el sujeto y su investidura de autoridad que le da un ordenamiento legal, o aquellos actos que realiza el órgano legislativo respecto de su propia organización o relativos al personal administrativo.

En el mismo sentido se puede apreciar que dentro del Poder Judicial se dan actos que por su naturaleza revisten el carácter de administrativos, por ejemplo en el nombramiento y remoción de empleados, la contratación de bienes muebles e inmuebles, por lo tanto es permitido establecer que la función administrativa, si bien es cierto, que de acuerdo a lo señalado por la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incumbe directamente al Poder Ejecutivo y que por su magnitud se convierte en una actividad amplísima que conlleva al propio Estado a darle primordial importancia, el Ejecutivo tiene a su cargo todo lo relativo a la administración pública y los otros dos poderes no tienen a su cargo tal tarea, pero para poder cumplir con el mandato constitucional que a cada uno de ellos corresponde les es necesario realizar una serie de actos administrativos.

La inquietud para realizar el presente trabajo, se manifiesta en la preocupación de la forma en que actúan los órganos de la administración pública y particularmente las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, considero de modo obligado realizar un ligero esbozo de las funciones y porqué del Estado, porque el Derecho Administrativo está a cargo de una de las partes que integran los elementos del mismo y éste estudio preliminar somero sobre estos tópicos requiere de una serie de conocimientos teóricos de esa realidad que denominamos Estado. De la política establecida por el mandatario en turno que indudablemente tiene un reflejo en sus instituciones y consecuentemente en el Derecho Administrativo, sobre todo porque estos criterios incluso llegan a ser antagónicos dentro de la propia administración, otras veces se imponen las consideraciones jurídico-políticas que conllevan la creciente concentración del poder e incrementación de la autoridad y del mando.

Por otra parte es indudable que se requiere este análisis sobre el Estado, pues es innegable que la administración pública le requiere e incluso podría afirmar que le impone al Estado una compleja y difícil organización; y por otro lado su constante evolución lleva al deterioro muchas de las veces el alcance de las normas que regulan la administración y los administrados, exigiéndole en consecuencia un replanteamiento de las mismas y transformaciones orgánicas y funcionales dentro del propio Estado.

De igual manera salta a la vista que la administración pública, está integrada por una pluralidad de órganos o unidades que conforman la administración directa e indirecta, que urgentemente solicita una organización plena para las funciones públicas que son a cargo del Ejecutivo, organización que debe estar estructurada institucional y políticamente por el propio Estado, y que debe de limitar el campo de actuación y competencia de cada uno de estos órganos o unidades, ya que harán frente a las inquietudes y problemas sociales, los cuales se van agravando al transcurrir el desarrollo de la vida económica, social y política de nuestro Estado.

Debe ser considerada la administración como el instrumento en manos del Estado para plasmar en obras los ideales de nuestros próceres revolucionarios, que conlleven a una política de verdadero desarrollo nacional, pues una administración sin política, carecería de rumbo, pero la política sin administración, es una utopía.

C A P I T U L O      I I

REGIMEN JURIDICO DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
Y SU ACTIVIDAD

Para nosotros debe ser el Derecho Administrativo la parte del Derecho que más agudamente puede llegar a plantear un determinado conflicto entre la autoridad y la libertad, incluso en forma permanente, queremos decir que dentro del Derecho Administrativo, se llega a plantear la controversia entre un órgano del Estado y el individuo, por lo tanto el Derecho Administrativo, así como su organización deben partir de una estructura formal y unos principios básicos sustentados en la legalidad.

El orden jurídico establecido por la Constitución, no solamente crea al Estado y le reconoce facultades sobre su población, sino que al mismo tiempo le establece y le reconoce a estos habitantes, derechos frente al propio estado, tendientes a encontrar un cierto equilibrio entre las atribuciones del propio Estado y los derechos inalterables de las personas, en una relación de igualdad en el que deben de armonizarse mutuamente dentro del orden jurídico constitucional, pues este orden nace en igualdad de circunstancias, pues son atribuciones o derechos reconocidos por el orden jurídico que carecen de toda supremacía.

Los derechos subjetivos del gobernado preexisten en las leyes y los actos administrativos necesariamente deben de revestir el carácter de legalidad, pues estos ordenamientos jurídicos fijan sus alcances y límites, que en el orden jurídico establecido tienden también a lograr avances en la organización política y jurídica de los pueblos.

## II.1 IMPORTANCIA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

A cualquier estudioso del Derecho, no le resulta novedoso el señalar que la Constitución es una fuente de primordial importancia en el Derecho Administrativo, hablamos de una Constitución en la cual la misma regula la estructura y organización del Estado, establece las facultades del mismo frente a los gobernados y los derechos de éstos frente a él.

Partiendo de lo ya señalado en el capítulo anterior, el Derecho Administrativo es el encargado del estudio de la actividad, estructura, organización de los órganos jurídicos que integran la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo y que el ejercicio de tal función puede ser considerado como las facultades del Estado que ejerce a través de los órganos administrativos, se puede advertir la importancia del Derecho constitucional, o mejor dicho, concretamente de la Constitución.



Debe observarse por los órganos de la Administración Pública a través de los cuales actúa el Estado, que sus actos deberán estar sujetos precisamente a un Estado de Derecho, es decir, que todos y cada uno de ellos deben de actuar sujetándose totalmente a las normas y principios jurídicos fundamentales, para que así se puedan respetar los derechos de los individuos y evitar que se les afecte en su esfera jurídica.

También debemos de reconocer que el problema total en la Administración Pública, es precisamente la actuación de sus órganos, pues a través de los distintos momentos históricos de la gestión gubernativa, es posible percatarse que muchas de las veces se ha dejado de responder a los ideales contenidos en ese estado de Derecho, en otras ocasiones, la historia nos ilustra de que fenómenos políticos han hecho que la Constitución aparezca despojada de su vigencia integral y por lo tanto se va trastornando el orden jurídico y particularmente los órganos de la Administración Pública, cuando la Constitución establece un estado de derecho y por lo tanto regula principios constitucionales del propio Estado, así como el respeto a los derechos individuales, subsiste por sí misma dentro del orden jurídico existente, haciendo valer inclusive su supremacía, es así que consideramos que la Constitución es o puede dejar de ser un orden jurídico imperativo y pleno, pues cuando el Estado está sometido a dicho

orden jurídico, es indudable que el Derecho Administrativo sigue esta misma suerte, en cambio cuando se ve trastornado el orden constitucional, también se da el desorden en el propio Derecho Administrativo, afirmar que la Constitución es un orden jurídico, es demostrar que la misma está compuesta por normas jurídicas vigentes, y que a través de su auto tutela encierra una característica común que es la supremacía y que le permite diferenciarlas de las demás normas jurídicas, es un grupo de normas jurídicas que se integran especialmente y que en general no adolece de imprecisiones o lagunas, es decir, se trata de un orden jurídico que no se encuentra integrado con el resto de las normas de derecho, sino que las domina y regula manteniendo una diferenciación que permite reconocerlo e invocarlo en cualquier momento.

"Si el Estado ha de estar íntegramente sometido a la Constitución, es decir, a un orden jurídico imperativo, no ha de poder realizar acto alguno que no esté previamente calificado, positiva o negativamente, por el orden jurídico mencionado. En consecuencia: la reforma de la Constitución debe estar fuera del alcance del Estado, este debe tener una personalidad jurídica emergente de la Constitución para todas sus manifestaciones externas, incluso como poder, su estructura debe ser infraconstitucional, su vida y su esencia misma deben encontrar principio y fin dentro de lo regulado por la Constitución; en resumen, no ha de ser que el Estado

tenga una constitución, sino que esté en una constitución, y que sea la constitución quien lo contenga a él". (6)

Tomando en cuenta lo anterior, podemos afirmar que el Estado se encuentra absolutamente integrado y sometido a un orden jurídico, encontrándose en consecuencia en un estado de derecho y que esto reafirma que las llamadas garantías individuales o derechos del hombre contenidos en una carta fundamental, son derechos subjetivos de los gobernados, exigibles jurisdiccionalmente, y cuando el Estado se encuentra integralmente sometido al orden constitucional, por consecuencia lógica la administración pública, debe obedecer en su actuación y en todos los actos que realicen a ese orden jurídico imperativo que le da el carácter de legalidad en sentido positivo, pues de acuerdo a este principio, las autoridades y en particular las administrativas únicamente pueden hacer lo que la ley les permite.

Dentro del Derecho Constitucional, aparece un principio fundamental que establece que la Constitución es una verdadera ley, pero al mismo tiempo superior al común denominador de las demás leyes, esta superioridad consiste simple y sencillamente en que ninguna ley ordinaria puede derogarla, sino todo lo contrario debe de estar acorde con los

---

(6) BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo, 6ta. edición, Buenos Aires, 1964. P. 77-V.

postulados de la ley fundamental, es decir, no puede alterar sus disposiciones, ya que en caso de hacerlo, estaría violando precisamente esa supremacía, las leyes deben respetar la Constitución y a su vez los actos administrativos deben respetar las leyes, esta supremacía que en nuestro régimen jurídico se encuentra plasmada en el artículo 133 de la Constitución Federal, supremacía jurídica que dentro de la misma intrínsecamente tiene imperatividad o fuerza coactiva, pues considero que la supremacía de la Constitución la hace imperativa, es decir, una norma vigente y obligatoriamente aplicable en cualquier momento y circunstancia frente a todo órgano jurisdiccional.

Así es posible considerar que la Constitución es un conjunto de normas imperativas y supremas, que indudablemente constituyen un orden jurídico presumiblemente, sin imprecisiones relevantes, que concede no solamente garantías individuales sino además obligaciones tanto de las personas como de los propios órganos administrativos y jurisdiccionales, a este respecto algunos estudiosos sostienen que las disposiciones constitucionales no son normas jurídicas porque carecen de sanción.

Discrepo de lo anterior por considerar inexacto tal planteamiento, pues las sanciones no siempre deben ser consideradas como penas ya que pueden consistir en el establecimiento de una nueva relación jurídica y al respecto es evidente que si una norma constitucional establece en forma imperativa un deber jurídico, se debe de interpretar que ante su incumplimiento, este deber tiene que realizarse inclusive a través de la ejecución forzosa, pues no en todos los casos la existencia y la medida de la sanción necesitan ser declarados especialmente en otra norma jurídica, la sola existencia de dicha medida contiene la existencia del deber mismo.

A mayor abundamiento considero que la Constitución además de contener normas jurídicas supremas contiene principios jurídicos de relevante importancia, ya que estos principios generales se ven plasmados en las leyes reglamentarias a través de las cuales el Estado mismo hace patente el orden público, en conclusión la propia Constitución, las leyes, los actos administrativos, considero, que son normas jurídicas establecidas por el Estado, indiscutiblemente que revisten naturaleza constitucional por la simple y sencilla razón de que la ley fundamental es el orden jurídico que les concede a los demás ordenamientos jurídicos su validéz.

## 11.2 CARACTERISTICAS DE LEGALIDAD

La ley es todo acto sancionado por el Poder Legislativo que sigue necesariamente el procedimiento previsto para tal efecto en la Constitución, las leyes formalmente pueden clasificarse atendiendo al órgano colegiado del que emanan, así encontramos que en nuestro régimen jurídico tenemos leyes federales y leyes locales, que pudieran distinguirse en razón de su ámbito de aplicación, así dentro de estos ordenamientos jurídicos encontramos aquellos tendientes no solo a regular la organización, estructura y actividad de la administración pública federal, sino también a la administración pública estatal y municipal, obviamente nos estamos refiriendo a aquellos ordenamientos de tal naturaleza administrativa, partimos de la esencia del artículo 90 constitucional, en relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como aquellos inherentes a cada uno de los órganos de la administración pública centralizada y paraestatal, estos ordenamientos para unos teóricos tienen naturaleza nacional, al señalar que si bien es cierto el derecho administrativo necesariamente habrá de relacionarse con otros países para cumplir la tarea que tienen encomendada, el alcance de una ley federal se encuentra limitado al territorio nacional; sin embargo no reviste mayor grado de dificultad el establecer la importancia que para el derecho administrativo tiene la ley, más quisiera partir de que la inquietud que abrigó al respecto es no sobre la naturaleza

federal o local de estos ordenamientos jurídicos, sino la importantísima potestad que un gobernado tiene tutelada a través de estos ordenamientos jurídicos, si la norma constitucional como ya ha quedado plenamente establecido, tiene una supremacía sobre los demás ordenamientos secundarios, establece en los artículos 14 y 16 constitucionales una garantía de legalidad, que jurídicamente tutela a las personas en el sentido de que ninguna autoridad podrá afectarle en su esfera jurídica, si no es mediante escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; esto quiere decir que todo acto de autoridad tendiente a afectar la esfera jurídica del gobernado, debe fundarse en la ley, es decir, necesariamente la autoridad debe invocar ese ordenamiento jurídico que le faculta para tal efecto, desafortunadamente dentro de nuestra realidad jurídica, nos encontramos que esta garantía sistemáticamente es violada por su inobservancia, particularizándose lo anterior en los ámbitos de la administración pública, en los cuales las autoridades encargadas de cumplir con la tarea que a cada uno de los órganos de la propia administración pública les corresponden, no solo han dejado de cumplir con este mandato constitucional, sino que están conscientes de su existencia y sin embargo lo eluden, por razones de carácter administrativo, político y convencional en el mejor de los casos, mas considero que en otros mañosa o dolosamente el servidor público en lugar de observar el mandato constitucional para tutelar la esfera jurídica del administrado, deja de observar tal principio

abusando de la ignorancia jurídica del gobernado.

Manifiesto que el aspecto de legalidad dentro del derecho administrativo y directamente en la administración pública al emitir los actos administrativos tendientes a afectar la esfera jurídica del gobernado, reviste la mayor de las importancias, ya que si la administración pública no ajusta sus actos a derecho, estos pueden ser declarados nulos en forma relativa o en forma absoluta, lo que traería como consecuencia que los órganos de la administración pública no pudieran cumplir con las tareas encomendadas y no se alcanzaran las metas de la política administrativa del gobierno, el que se siga vulnerando la esfera jurídica de los administrados en forma tal que ya es práctica común que nuestras autoridades administrativas conscientemente emitan los actos sin que los mismos reúnan las características de legalidad, no debe ser permitido en un régimen de derecho como el nuestro.

Hay quienes opinan que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad, incluso en la ley impositiva como es el Código Fiscal de la Federación, existe disposición expresa señalando que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, se presumirán legales, no estamos de acuerdo de que se trate de atemperar la violación constitucional a través de presunciones, porque tal,



simplemente es una suposición de que el acto fué emitido conforme a derecho, y en consecuencia, considerado perfectamente válido y eficaz. La legalidad, si bien es cierto que justifica y avala la validez de los actos administrativos, este requisito constitucional debe de constar en el texto mismo del acto.

"La presunción de legitimidad, también llamada en doctrina y en otras legislaciones presunción de legalidad, presunción de validez, presunción de justicia, o pretensión de legitimidad, importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto". (7)

Reiteramos estar en total desacuerdo con lo anterior, pues no compartimos que el acto administrativo se presuma legítimo, mientras su posible nulidad no haya sido declarada por la autoridad competente, ya que es precisamente esta presunción lo que hace que dentro de los órganos del Estado y en particular a la administración pública federal, que es a cargo del Ejecutivo, se sigan emitiendo indiscriminadamente actos que no reúnen las características de legalidad que exige la propia norma constitucional, garantía constitucional que no puede ser desvirtuada por los criterios de nuestras autoridades, tanto administrativas como

---

(7) DROMI, José Roberto; Instituciones de Derecho Administrativo Editorial Astrea, Buenos Aires, 1983. p. 204.

jurisprudenciales, incluso en tesis relativas de nuestro máximo Tribunal de Justicia, en los que ha señalado que los actos administrativos se presumen legítimos, pues no hay razón para que los órganos no apliquen correctamente las normas establecidas para dictar un acto dentro de su jurisdicción y competencia, desistimos de tal criterio, pues la realidad social nos ilustra momento a momento de que es todo lo contrario, que prevalece criterio político muchas de las veces sobre criterio administrativo, o que por falta de criterio precisamente o desconocimiento de la responsabilidad encomendada a los servidores públicos, dejan de invocar las normas establecidas en la Ley.

Ese principio de la presunción de legitimidad en los actos administrativos, origina la necesidad del administrado a quien se le afecta en su esfera jurídica de inconformarse sobre la ilegitimidad del acto, pues si no alega, no invoca o no pide se le respete su derecho, el acto sigue existiendo y produciendo su consecuencia de derecho, pues los actos a que aludimos pueden declararse nulos oficiosamente, además el administrado se ve en la necesidad de probar ante la propia autoridad que emite el acto o ante la autoridad inmediata superior, la ilegitimidad del mismo, salvo en los casos en que la violación sea totalmente manifiesta, aún alegando y probando, no basta para que el acto deje de producir consecuencias jurídicas, esto únicamente es factible cuando la

propia autoridad que lo emitió, los superiores o las jurisdiccionales resuelven sobre la inconstitucionalidad del mismo.

Considero que aceptar la presunción de validez de los actos administrativos, es admitir las consecuencias prácticas de un acto que jurídicamente no puede ser eficaz, pues esa presunción amplia e ilimitada, produce resultados sumamente graves, y el querer proteger la arbitrariedad administrativa, puede convertirse en exceso de poder y dificultar la efectiva tutela de las garantías individuales, por otra parte, debe ser preocupante para los titulares de los órganos de la administración pública, el que el administrado justificadamente se manifieste por desobedecer estos actos nulos.

### 11.3 LOS REGLAMENTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Un reglamento debe ser una declaración de carácter unilateral exteriorizada por los titulares de los órganos de la administración pública, en ejercicio de sus atribuciones que produce efectos jurídicos generales en forma directa; el órgano de la administración pública a través de estos actos administrativos, expresa una declaración, es decir, una manifestación de voluntad, que es unilateral porque es solamente la parte de la administración pública a que el asunto

corresponde, la que expresa su voluntad sin tomar en cuenta a las personas a quien puede activar en su esfera jurídica, esta manifestación necesariamente debe de ejercitarse dentro de la función administrativa o mejor dicho dentro del orden público, inherente a la actividad que dentro de la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, le es encomendada, tendiente a producir efectos jurídicos de carácter general y en forma directa.

Para muchos doctrinarios, la creación de normas generales corresponde exclusivamente al Cuerpo Colegiado, se diría que en nuestro país esta función es a cargo del Poder Legislativo; sin embargo la propia Constitución faculta al poder Ejecutivo para dictar reglamentos, con la salvedad propia de que ésta facultad debe entenderse siempre como una excepción al dictado de normas de carácter general, cuando el Ejecutivo Federal dicta un reglamento, desde el punto de vista formal estaremos frente a un acto eminentemente administrativo y materialmente estaríamos frente a un acto legislativo, lo anterior lo afirmamos porque no existe la menor duda de que es la Constitución Federal la que faculta al Ejecutivo a dictar entre otros actos los reglamentos, lo que enviste a los mismos de su carácter administrativo, por otro lado el alcance de esas normas de carácter jurídico, tienen la magnitud de la propia ley, reúnen las características de toda norma de carácter jurídico, sirven como el derecho a regular la vida del

individuo en sociedad; pero revisten singular importancia en la estructura, en la organización y actividad de cada uno de los órganos que integran la administración pública.

Para que los órganos o unidades de la administración pública puedan funcionar y cumplir con las tareas que el ordenamiento jurídico les señala, no únicamente les son necesarios ordenamientos formal y materialmente legislativos, requieren con la misma urgencia ordenamientos y disposiciones de carácter administrativo, es así que en el nacimiento de un reglamento aparece la autoría no solo del ejecutivo, sino también los secretarios, jefes administrativos o titulares de otros órganos, a que el asunto corresponda, independientemente de que la relación con el titular del ejecutivo, sea en forma directa o indirecta, el orden constitucional hace partícipes a ambos.

Como referencia nos permitimos señalar que la doctrina argentina distingue los reglamentos de ejecución, de integración, de necesidad, y autónomos entre otros.

Los reglamentos de ejecución son aquellos que preve la propia Constitución para ser emitidos por el Ejecutivo Federal y que en nuestro medio conocemos como reglamentos de autoridad, el artículo 92 de la Constitución Federal hace

referencia a la facultad del titular de la administración pública para expedir estos reglamentos como único requisito el que deben ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, ya que sin este requisito no serán obedecidos; este reglamento consideramos que es fundamentalmente dirigido a estructurar a determinado órgano de la administración, el mismo ordenamiento se limita a estructurar y fijar funcionamiento y competencia, a los órganos y unidades en cumplimiento y ejecución de una ley, sin poder ir o pretender definir el concepto legal, pues el ejecutivo debe cuidar el no alterar el espíritu de la ley, esta facultad que tiene el Ejecutivo, lo es exclusivamente en el ámbito nacional.

Los reglamentos de integración conocidos también como delegados, se refieren a la excepción que el Cuerpo Colegiado delega en forma limitada al Poder Ejecutivo, permitiendosele dictar ciertas normas dentro de un marco legal expresamente delimitado por el Cuerpo Legislativo.

En los casos en que es admisible y válida la atribución de facultades reglamentarias al Poder Ejecutivo, se refiere invariablemente a las leyes que establecen en su propio cuerpo normativo un determinado principio jurídico, que puede consistir en dejar al Ejecutivo complementar, interpretar o

integrar ese principio, pudiendo precisar no solamente su conceptualización, sino su aplicación.

Sin embargo apreciamos que el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en cualquier órgano de la administración, ninguna de las atribuciones que le han sido expresa e implícitamente conferidas, con la salvedad fundamental en que esta delegación no tiene el alcance de que el Ejecutivo pueda ser una ley, sino que lo máximo que podría alcanzar es reglamentar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella, particularmente en nuestro régimen jurídico que se apoya en el principio de la división de poderes, el legislador no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en cualquier otro órgano, facultades que por esencia son indelegables.

El artículo 29 Constitucional contempla una facultad que delega el Congreso Federal al Ejecutivo para que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, pueda suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías, así también el artículo 131 del ordenamiento constitucional invocado, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación y para crear otras, estas

delegaciones de facultades son limitadas y condicionadas.

Los reglamentos autónomos son aquellos que no están expresamente previstos ni en la Constitución ni en leyes secundarias, podría decirse que son los que se dictan para regir una materia en la que no hay normas legales aplicables, generalmente se dictan para regir el funcionamiento interno de la propia administración, otros estudiosos los equiparan por los reglamentos de particulares que indudablemente tienden a regular áreas distintas a la administración pública, en Francia su nueva Constitución autoriza expresamente a la administración expedir reglamentos autónomos de carácter legislativo en materias excluidas de las atribuciones del parlamento. (Arts. 34 y 37).

Estos ordenamientos son de gran alcance y apoyo a la administración pública, pues unos tienen como finalidad reglamentar a la misma, los otros estructurar su funcionamiento los más establecer su actividad, hay aspectos en los cuales es inoperante una reglamentación cuando un acto administrativo debe emanar precisamente de una ley, por ejemplo en materia de contribuciones la obligación necesariamente tiene que estar fundada en ordenamiento legal, sin embargo existen los reglamentos en apoyo a estos ordenamientos legales que si bien es cierto no deben de invocarse como fundamento sustantivo de la obligación, si deben de invocarse como fundamento del



procedimiento, pero en la generalidad de los actos de la administración pública, tienen importancia relevante estos ordenamientos.

#### II.4 POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Opinamos que toda la actividad administrativa debe encontrar siempre su sustento en normas jurídicas, cualquiera que sea su fuente, ya sea esta constitucional, legal o administrativa, las facultades de un órgano administrativo deben de estar regladas en forma concreta, determinando el momento contenido y forma de la misma.

No es posible aceptar las potestades administrativas que se convierten en aquellos criterios sin fundamentación jurídica aplicables por los titulares de la administración pública, criterios que obedecen a otro tipo de circunstancias que no se caracterizan precisamente por la legalidad, reafirmamos que la norma jurídica debe especificar no solo la conducta del gobernado sino también del gobernante, limitando su arbitrio, no se debe dejar margen alguno para la apreciación subjetiva de la autoridad, siempre que hablemos o nos encontremos frente a la administración pública, debe aparecer el orden jurídico señalándose a sus encargados el camino concreto que han de recorrer ante tal o cual situación, pues su conducta ya ha sido dictada precisamente por el derecho.

Las facultades del órgano, únicamente pueden ser discrecionales cuando el orden jurídico le otorga cierta libertad para elegir entre uno y otro curso a seguir dentro de la acción, quiero decir para hacer o dejar de hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera, ese poder discrecional existe cuando dentro del funcionamiento aparecen determinadas circunstancias de hecho predecibles o impredecibles, que la autoridad administrativa necesariamente tiene que tomar una decisión, muchas veces urgente, e incluso ante lagunas de la ley obliga a la autoridad a decidir según su leal saber y entender.

En la actividad administrativa discrecional, el órgano tiene facultad de elección ante determinadas circunstancias para dictar el acto, permitiéndosle elegir y juzgar los antecedentes y motivos que provocaron su acción, siempre y cuando no exista ninguna norma o criterio preexistente a la que esté obligado a seguir.

" La discrecionalidad es una libertad, más o menos limitada, de apreciación del interés público a los fines de valorar la oportunidad de la acción misma. Es la libertad que el orden jurídico da a la administración para la elección oportuna y eficaz de los medios y el momento de su actividad

dentro de los fines de la ley." (8)

Sin embargo consideramos que la administración no puede disponer en ningún momento de un poder discrecional respecto de la apreciación de la legalidad sobre sus obligaciones jurídicas, no le es permitido actuar en forma discrecional ante una disposición expresa de ley, sólo debe serle permitido gozar de esa discrecionalidad cuando se trate de apreciar la oportunidad de una decisión a dictar en un determinado sentido y en un caso particular, en una verdadera administración apegada a derecho, debe actuarse conforme a un proceso de razonamientos investigando, comprobando, verificando apreciando y juzgando los motivos causantes de su decisión.

Debe proponerse que se termine con la práctica viciosa de que cada dependencia de acuerdo al administrador en turno establece potestades y criterios invocando principios superiores de utilidad pública, bienestar colectivo, orden público, etc. etc., sin preocuparse en lo más mínimo por la comprobación de su pretendida veracidad, dándose así un flexible arbitrio interpretativo, pues se dan casos en órganos como INFONAVIT, SECOFI, SCT, IMSS, en que en los trámites administrativos, al mismo caso en particular se le aplican criterios totalmente distintos, ya no se diga cuando se trate

(8) VIVANCOS, Eduardo; Las causas de la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, Ed. Bosch, Barcelona 1963, P. 268.

de la función administrativa de policía, de sanidad, de seguridad, que el administrado ya no sabe ni siquiera que criterio pudiese prevalecer.

## II.5 PROTECCION JURIDICA

Como corolario de todo lo anterior, quisiera introducirme a un punto de relevante importancia consistente en poder dejar asentado como principio jurídico, rector de la actividad administrativa, la protección que los propios ordenamientos jurídicos deben hacer a los administrados; al exteriorizarse la actividad administrativa por diversas formas jurídicas que se materializan en actos, hechos o contratos, la administración expresa su voluntad unilateral o bilateral, pero en todos los casos produce efectos jurídicos, generando una relación jurídica que tutela y garantiza derechos y deberes de la administración y administrados en forma recíproca, la obligación de uno implica el derecho del otro y viceversa, apareciendo los derechos subjetivos, deberes subjetivos públicos y cargas públicas, etc., la tutela jurídica de que debe gozar el gobernado en la materia que nos ocupa, es poder impugnar cuestionando y discutiendo eficazmente la legitimidad o ilegitimidad del acto que lo perjudica, esta oportunidad debe ser otorgada por la propia administración como por el Poder Judicial, debiendo ser mas amplia la impugnación en vía administrativa, tomándose en cuenta las razones de oportunidad,

mérito o conveniencia, pues por la vía judicial, únicamente se podría plantear la ilegalidad del acto que se combate; desafortunadamente dentro del catálogo de los ordenamientos jurídicos de la administración pública federal, pudimos percatarnos que la gran mayoría de estos ordenamientos, no contempla en forma expresa los medios de defensa que debe tener a su alcance el gobernado, los únicos medios que pudimos analizar, fueron los recursos ante la propia autoridad que emite el acto o ante su superior, también el juicio ante los propios órganos de la administración pública contenciosa.

Estos medios considerados como recursos, pretenden dar protección jurídica al administrado, dándole la oportunidad para impugnar los actos y hechos administrativos que puedan afectar su esfera jurídica, pudiendo señalar que son medios de impugnación sobre la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en la misma vía, su modificación o extinción, acción que debe plantearse ante el propio órgano administrativo legitimado para ello, quien con competencia puede revocar, substituir, modificar o extinguir el acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico, esta acción el administrado puede activarla por razones de legitimidad o de oportunidad tendiente a la defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo lesionado.

La protección jurídica del gobernado, también tiene la vía jurisdiccional a través del control judicial lo que conocemos como contencioso administrativo, este control se ejerce respecto de los actos y hechos administrativos, reglamentos y contratos de la administración, más generalmente sobre todos los actos de la actividad de los órganos que integran la administración pública en ejercicio de la función administrativa que hayan afectado los derechos subjetivos, o los intereses legítimos de los particulares, se dice que cuando se hace mención al contencioso administrativo, hay una referencia directa hacia el medio por el cual se controla jurisdiccionalmente a la administración.

Indudablemente que para dejar sin efectos jurídicos los actos de la administración pública, hay que instaurar el medio preciso con la intervención de un órgano judicial para alcanzar las pretensiones de aquellos afectados en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, por la actividad administrativa del Estado, apareciendo ese proceso administrativo para dar protección jurídica.

Estos órganos encargados del control jurisdiccional de la administración pública, se engloban dentro de la propia administración pública federal conociéndose como administración pública contenciosa, que si bien es cierto que tiene a su cargo resolver las controversias que se presenten entre los órganos de la administración pública y los gobernados también es cierto que son dependientes del poder ejecutivo y en consecuencia no pueden ser imparciales en sus resoluciones, así tenemos los tribunales administrativos que ejercen la función jurisdiccional en materia procesal administrativa, se distinguen porque no forman parte del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo, sus resoluciones tienen el carácter de definitivo cuando expresamente así lo establece la ley o cuando éstas no son impugnadas por la vía judicial, se dice que actúan separadamente de los órganos que integran la administración pública, particularmente me inclino por considerar que es todo lo contrario, actúan siempre tratando de tutelar a la administración pues forman parte de la misma, tanto es así que es en ella donde tienen exclusivamente su jurisdicción.

No sucede esto cuando los actos de la administración pública son llevados ante los tribunales judiciales, ya que estos sí son totalmente independientes de la administración y se confía en esa independencia e imparcialidad en la competencia procesal sobre el área administrativa.

Para nosotros no solamente debe de revestir importancia el que los órganos de la administración sujeten sus actos al principio constitucional de legalidad, sino que además actúen conforme a los ordenamientos secundarios y disposiciones administrativas precedentes, a efecto de que su acción tienda precisamente a dar seguridad jurídica y bienestar social a todos a quienes se dirige, ya que así consolidaría la propia administración su razón de ser y encontraríamos en nuestra realidad social a los órganos de la administración pública como parte misma de la estructura del Estado, órganos revestidos de legalidad, eficiencia, eficacia y respeto de los administrados y no como en la actualidad, en que existe en la mayoría de nosotros el descrédito tanto para el órgano como para los titulares de la unidades que lo integran.



Para nosotros no solamente debe de revestir importancia el que los órganos de la administración sujeten sus actos al principio constitucional de legalidad, sino que además actúen conforme a los ordenamientos secundarios y disposiciones administrativas procedentes, a efecto de que su acción tienda precisamente a dar seguridad jurídica y bienestar social a todos a quienes se dirige, ya que así consolidaría la propia administración su razón de ser y encontraríamos en nuestra realidad social a los órganos de la administración pública como parte misma de la estructura del Estado, órganos revestidos de legalidad, eficiencia, eficacia y respeto de los administrados y no como en la actualidad, en que existe en la mayoría de nosotros el descrédito tanto para el órgano como para los titulares de la unidades que lo integran.

C A P I T U L O   I I I

LOS ORGANOS DE LA  
ADMINISTRACION

El estado como toda institución jurídica, no se encuentra en una situación que pueda existir y desplegar su acción si no es a través de las personas físicas, quienes lo representan en los distintos órganos de gobierno, resultante de esto, una organización considerada como el fenómeno por virtud del cual las personas físicas asumen una determinada posición dentro de las entidades y le permiten a las mismas darse cuenta y concretar la actuación de la propia administración.

Estos órganos indudablemente que se encuentran revestidos de facultades jurídicas a través del propio ordenamiento jurídico que las regula, como pudiese ser la propia Constitución, el ordenamiento legal o reglamentario que establece esas facultades o potestades en un cierto espacio y territorio, dotando de esta manera al órgano de la competencia necesaria para actuar dentro de una esfera limitada, incluso consideramos que la diversidad de órganos con atribuciones y competencia diferentes, lleva la finalidad de lograr efficientar la realización de los objetivos trazados por la propia administración, dar una mayor seguridad a los administrados y determinar con toda precisión las responsabilidades de ambos.

La organización administrativa se hace necesaria para el cumplimiento de la propia función de la administración, la cual podemos sintetizar en las facultades de que se encuentran dotada las instituciones administrativas por el ordenamiento legal correspondiente; por la competencia delimitada en su esfera territorial para ejercer sus potestades por la jerarquía que guardan respecto de los demás órganos de la administración, así como de la relación de dependencia o independencia dentro del cuadro organizativo e integral de la propia administración.

Estos órganos se estructuran jerárquicamente sobre la base de una unidad funcional y política de decisión establecida por el titular de la Administración Pública, quien asocia en forma ordenada las funciones encaminadas al cumplimiento de sus políticas tendientes a realizar un fin determinado que se generaliza en bienestar social, sin embargo esta unidad funcional no quiere decir que necesariamente exista uniformidad en las acciones, tampoco indivisibilidad orgánica, ni mucho menos imposibilidad de desplazar o invadir parte de la competencia de alguno de los órganos jerárquicamente superiores por otros órganos de menor jerarquía cuando así lo considera conveniente el titular de la misma, pues aún cuando en este caso se crea una relación de subordinación jerárquica, la jerarquía es consustancial con la unidad funcional de la administración.

### III.1 ESTRUCTURA GENERAL

Para satisfacer los intereses colectivos por parte del Estado, se hace uso precisamente de la función administrativa, misma que se organiza en una forma especial derivada en nuestro país del artículo 90 Constitucional que al efecto establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Como es fácil observar, este mandato Constitucional se refiere exclusivamente a la Administración Pública Federal sin hacer mención por su propia naturaleza de lo referente a la Administración Pública Estatal y la Administración Pública Municipal, pues estas últimas deberán estar sujetas a lo establecido en la Constitución local de cada entidad federativa así como en los ordenamientos secundarios

que regulen la materia, la Administración Pública en la forma como lo señala la propia Constitución, consideramos que es el conjunto de órganos o entidades de carácter público señaladas por el legislador para la satisfacción de los intereses colectivos de nuestra sociedad, materializados en la gestoría y cumplimiento de los satisfactores que día a día se requieren estableciendo relaciones con los propios órganos de la administración con otros entes públicos y los particulares, estos órganos no cuentan con una personalidad jurídica propia, sino que son los entes por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Atento el legislador al mandato constitucional en comento, el 29 de diciembre de 1976 fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en su artículo 1o. que establece:

Art. 1o.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos

Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

En el presente trabajo de investigación pudimos observar que dentro de los órganos de la Administración Pública Federal, aparece la doble personalidad del estado, atentos a la teoría prevaleciente al respecto se afirma la existencia de una personalidad de derecho público y otra de derecho privado, la primera como titular del derecho subjetivo de soberanía, la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Aún cuando algunos críticos de esta teoría objetan la existencia de la misma al señalar que esta dualidad es incompatible con el concepto jurídico de Estado, nuestra Legislación y la Jurisprudencia sin embargo la acepta.

En este sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 87 consultable en el Apéndice al Semanario Judicial 1917-1965 que a la letra establece:

El Estado puede manifestarse bajo dos facetas distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

Por nuestra parte encontramos que en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existen organismos que se encuentran establecidos dentro de la Administración Pública Paraestatal como por ejemplo los descentralizados que tienen una personalidad y patrimonio propios y que si bien es cierto fueron creados por el legislador para atender funciones inherentes al Estado, no forman parte del mismo, es decir no son la Federación, en cambio los órganos que integran la Administración Pública Centralizada, representan la propia personalidad jurídica del Estado, dándose así la imperiosa necesidad de que tratándose de los órganos centralizados en muchos de los casos se tienen que quitar la investidura de autoridades y relacionarse en igualdad



de circunstancias con los particulares y respecto a la Administración Pública Paraestatal, prevalecen las relaciones contractuales apareciendo en este caso esa doble personalidad necesaria para el cumplimiento de sus funciones a través de la Administración Pública.

### III.2 FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Partiendo de lo establecido por el artículo 90 constitucional, la centralización administrativa existe cuando los órganos que la integran se estructuran a través de un orden jerárquico partiendo del titular del Ejecutivo Federal, convirtiéndose este en un poder unitario o central que establece las decisiones a seguir sobre toda la Administración Pública Federal, alcanzando también a la desconcentración en aquellos órganos administrativos que no se desligan de este poder unitario y es éste quien les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir y en muchos de los casos les reviste de cierta autonomía muy relativa, pues los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni autonomía financiera independiente, siempre se encuentran ligados a la estructura del poder central.

Estas dos figuras de organización administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración Pública.

El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias, son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de estructura administrativa. (9)

El régimen paraestatal integra a las entidades, mismas que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las leyes secundarias que las regula, dentro de este régimen se encuentran los organismos descentralizados que desde el punto de vista jurídico se sustrae relativamente del poder central, es decir de ese poder unitario que representa el Ejecutivo y aparentemente se sitúa fuera de su campo de acción, pero manteniendo con éste particularmente relaciones estrictas de control, esta forma de organización puede adoptar las siguientes características, todas ellas revestidas de un régimen jurídico especial con personalidad jurídica y patrimonio propio, pudiendo ser por región o territorial en una área geográfica limitada prestando servicios públicos o en operación de facultades político-administrativas, o bien técnica o por servicios para el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios, ya que debe ser considerada como la técnica de organización jurídica de un ente público con una personalidad propia y a quien se le asigna una limitada competencia territorial, para

---

(9) GASTON Y MARIN, José; Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Bermejo, Madrid 13a. Edición. P. 475.

administrar parcialmente asuntos específicos que corresponden originalmente al Estado y que para el cumplimiento de esta tarea, cuentan con cierta autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del propio Estado, quien mantiene un poder regulador y de tutela administrativa.

Particularizando sobre el tema afirmamos que el ordenamiento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los entes políticos y administrativos es nuestra Constitución Política y que el derecho administrativo es el conjunto de ordenamientos de derecho que sirven para regular la organización, estructura y actividad de la Administración Pública, decir ordenamientos jurídicos es crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí vinculándolos y otorgándoles personalidad jurídica general en algunos casos y en otros personalidades públicas menores; al referirnos a esa personalidad jurídica general, estamos señalando aquellos órganos de la Administración Pública que representan al propio Estado.

Consideramos que en una sociedad como la nuestra la centralización administrativa requiere de una acción inmediata y uniforme del poder Público, unificar criterios en políticas administrativas que hagan más eficaz el control de estos órganos.

Respecto a la desconcentración administrativa, podemos señalar que se dan entre otros elementos los siguientes: la atribución de una competencia en forma exclusiva a órganos jerárquicamente inferiores pero que no se desligan del poder centralizado, su acción les es atribuida en forma delimitada territorialmente, en nuestro país existe la tendencia en la actual administración a la adopción tanto de la forma de organización administrativa descentralizada como desconcentrada, sin embargo es necesario señalar que en nuestro país el sinnúmero de estos organismos ha originado diversidad de criterios a aplicar en la tarea que se les encomienda, pero por otra parte también nos enfrentamos a la dinámica que debe prevalecer en la Administración Pública en la resolución del cúmulo de asuntos a resolver y a través de una desconcentración en estricto sentido es indispensable la existencia de esta forma de administración, pero debe dotárseles de una cuidadosa reglamentación sin olvidar que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, conservando los órganos superiores su estructura jerárquica, esta forma de organización administrativa se encuentra prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Art. 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los

Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán Jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración administrativa es un procedimiento que se inicia en la Administración Pública, sin alcanzar la plenitud de su realización; pero si aparece como un elemento útil para aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, con beneficio del propio servicio público y de los particulares. El progreso de esta materia se logrará cuando la reforma se funde en una ley administrativa y de acuerdo con un sistema general. (10)

### III.3 SUSTENTACION JURIDICA

Debemos referirnos a la Administración pública federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

---

(10) SERRA ROJAS BELTRI, Andrés; El desarrollo de las formas administrativas, Proyecciones actuales de la desconcentración administrativa, TH 1975, Facultad de Derecho, UNAM.

29 de diciembre de 1976, que establece las siguientes bases de organización de la Administración: centralizada y paraestatal, reforma a LOAPF 31/XII/1980. Decreto de reformas y adiciones a la LOAPF 30 de diciembre de 1982. 30 de diciembre de 1983. 7/II/1985. 26/XII/1985. 14/III/1986.

A) La administración pública federal centralizada artículos 10 a 25 de la LOAPF.

1. La Presidencia de la República. arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica.

2. Consejo de Ministros. Desaparece con la reforma al artículo 29 de la Constitución adquiriendo nueva importancia la reunión de ministros, y jefes de Departamento administrativo atento en el artículo 6 de la LOAPF.

3. Secretaríos de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 al 43 de la LOAPF.

4. Departamentos administrativos. Artículos 92 a 93 de la Constitución. Artículos 2, 26, y 44, de la LOAPF.

5. Procuraduría General de la República.

6. Gobierno o Departamento del Distrito Federal artículo 73, fracción VI de la Constitución y art. 5 de la Ley Orgánica. 29/XII/1978. Regl. Int. 23/VIII/1985.

7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

8. Dependencias administrativas centralizadas.  
Tít. II, Cap. I de la Ley Orgánica.

9. Dependencias administrativas desconcentradas.  
Art. 17 de la Ley Orgánica.

10. Comisiones especiales: Comisiones administrativas Intersecretariales. Artículo 21 de la Ley Orgánica creadas por acuerdo presidencial.

11. Delegaciones administrativas. Art. 16 de la LOAPF Reforma del 30/XII/1983.

12. Comisiones Administrativas Internacionales.  
Artículo 28, fracción III de la Ley Orgánica.

Acuerdo que determina la fecha en que las dependencias oficiales de la Administración Pública Centralizada deberán enviar los proyectos de iniciativas que formulen correspondientes a sus respectivas esferas de competencia.

D. O. F., de 18 de marzo de 1983.

B) Administración Pública Federal Paraestatal.

" Son entidades paraestatales las que con tal

carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ". Artículo 2 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O.F. del 14 de mayo de 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Título Tercero, Capítulo Único. De la Administración Pública Paraestatal. Artículos 1, 3, 45, a 50.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 29. No tienen el carácter de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de estas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

#### Relación del Sector Paraestatal:

##### 1. Organismos Descentralizados.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por



Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Artículo 45 de LOAPF. Ref. 14/V/1986.

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social o;

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Los artículos 14 a 27 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece el régimen de los organismos descentralizados. Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. D.O.F. del 19/V/1986.

## 2. Empresas de participación estatal mayoritaria

Artículo 28 de la LFEP: Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 46 de la LOAPF; Reforma: 14/V/1986. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados

sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los artículos 28 a 39 de la Ley Federal de las entidades paraestatales establecen el régimen jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria.

1.- Las sociedades nacionales de crédito, LOAPF, reforma del 14/V/1986. Artículo 46 fracción I.

Los artículos 1 párrafo segundo y 3 fracción II, emplean la denominación de Instituciones Nacionales de Crédito que fué suprimida por Sociedades Nacionales de Crédito, en la Ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito de 14 de enero de 1985.

Artículo 4 de la LFEP ordena: El Banco de México las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fidecomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

2.- Sociedades de cualquier otra naturaleza, que satisfagan el artículo 46 fracción II de la LOAPF, reforma de 14/V/1986, incluyendo:

c) Fideicomisos Públicos.

Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 4 determina que los fideicomisos se regulan por su legislación específica. Y les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen. El Capítulo IV, artículos 40 a 45 se denomina " De los fideicomisos públicos ".

El artículo 40 ordena: " Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren Entidades Paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Decreto del 27 de febrero de 1979. Constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Se funda en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, citados; artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 17, 19 y 26 de la Ley General de Deuda Pública; 44, 45 fracción IV y 46 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

D) Entidades Paraestatales del Distrito Federal, LFEP, artículo 7, "Las entidades Paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley".

E) Universidades y demás Instituciones de Educación Superior, LFEP, artículo 3 párrafo primero:

" Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes respectivas ".

F) Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia del presente ordenamiento.

G) El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

" Aquellas entidades que además de órganos de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos".

## D) Procuradurías.

1.- Procuraduría General de la República. Artículo 102 constitucional. LOAFF Artículo 1 párrafo segundo, forma parte de la administración pública centralizada. Artículo 4 de la misma: " El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley".

Ley Orgánica de la Procuraduría General: 12/XII/1983; Reformas: 20/XII/1985. Reglamento interior: 5/VIII/1985; Fe de erratas: 4/IX/1985.

2.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Artículo 21 de la Constitución.

Ley Orgánica de la Procuraduría: 12/XII/1983; Reformas: 20/XII/1985; Reglamento Interior: 12/VIII/1985.

3.- Procuraduría Federal del Consumidor. Ley Federal de Protección al Consumidor. 22/XII/1975.

4.- Procuraduría de Asuntos Agrarios. Decreto que dispone se proceda a integrar la Procuraduría de asuntos agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos, 5/VIII/1953.

5.- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Reglamento de la Procuraduría. 2 de junio de 1975.

Ley Federal del Trabajo. Artículos 530 Capítulo

II, Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Participación de la Administración Pública Federal.

El artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (14 de mayo de 1968) dispone:

"En aquellas empresas en las que participe la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondientes en los términos del artículo 33 de esta Ley".

Artículo 29 de la LFEP: " No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de estas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo, expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.



Artículo 6, segunda parte de la LFEP: Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

Artículo 33 de la LFEP: " El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria Coordinadora de Sector, determinará los servicios públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

G) Tribunales Administrativos:

1. Tribunal Fiscal de la Federación  
L.O. 2/11/1978.

2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al servicio del Estado. L.T.S.E. Arts. 118 y siguientes.

3. Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal.

4. Tribunal de lo Contencioso Electoral.  
Artículos 352 a 362 del Código Federal Electoral: 12 de febrero de 1987.

Los organismos federales corresponden como en seguida se citan: unos a la organización centralizada y otros a la organización paraestatal en los términos de la reforma al artículo 90 constitucional.

El Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, y den unidad y eficacia a un conjunto de órganos que se nos presentan a manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal.

Es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción del Estado en su conjunto, y de las numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Desde sus orígenes, el poder en las altas magistraturas se ha ejercido por un pequeño grupo de funcionarios que ha centralizado toda la fuerza de una organización, en lo político y en lo administrativo. Solo por excepción la historia contemporánea nos ofrece pequeños oasis de realización democrática. A partir de la revolución francesa

el poder tiende a descentralizarse, aspirando el régimen democrático a la adopción de ciertas formas desvinculadas del poder central. Es un hecho que las democracias con vinculaciones democráticas, están o aspiran a estar bajo la tendencia descentralizada administrativa.

A pesar del auge de estas últimas formas hasta mediados de este siglo el Estado moderno vuelve a estar dominado por la fuerza centralizadora política y administrativa tratando de fortalecerse con entidades de acción eficaz y directa. Nada podríamos asegurar sobre estas formas políticas y administrativas del futuro porque cada pueblo las empleará en la medida de sus propios intereses de acuerdo con las circunstancias históricas que lo rodean. Un hecho notorio de nuestra vida administrativa es la multiplicación de los organismos administrativos.

La actual Constitución de España contiene las siguientes normas: Art. 97. "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

Art. 103.1 "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los

principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho". (11)

#### III.4 REGIMEN JURIDICO PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Atentos a lo establecido por el artículo 90 Constitucional, es pertinente señalar en forma somera la integración de la Administración Pública Federal y hasta donde sea posible los ordenamientos jurídicos que la integran, para ratificar nuestra particular apreciación en el sentido en que se manifiestan algunos estudiosos de la materia, al afirmar que la Administración Pública Paraestatal carece de un contenido jurídico, por la naturaleza de las entidades que la integran, el Maestro Gabino Fraga afirma que la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que solo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y en ocasiones inexacta para denominar los organismos que aún formando parte de la Administración Estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada. (12)

---

(11) SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo T.I., Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1988, PP. 502 a 507.

(12) FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, Vigésima Séptima Edición, revisada y autorizada por Manuel Fraga, Edit. Porrúa. México, D.F., 1988. P. 198.

Por nuestra parte pensamos que si bien es cierto que tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regulan esta forma de organización administrativa, también lo es que da pauta para que en forma caprichosa el Ejecutivo Federal organice su administración pública en entidades que no se ajustan al sentido jurídico de la verdadera Administración Pública, podríamos señalar como ejemplo las empresas de participación estatal en las que nada tiene que hacer el Estado ya que en estos rubros, es mucho más competitiva la iniciativa privada.

La reforma de 1980 al artículo 90 de la Constitución, dispuso que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, en consecuencia es de afirmarse que las leyes son las que determinan las relaciones entre las dependencias y entidades de la administración Pública, como de igual manera es la legislación la que determina las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Administración Pública Paraestatal nos da un reflejo disímulo por las instituciones, organismos, empresas de economía mixta, patrimonios públicos, sociedades, fideicomisos, que por disposición de ley tienen como finalidad la realización también de los fines del Estado y que una cosa

es que no formen parte de la administración pública centralizada, y otra, que no formen parte de la administración pública federal, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula en su artículo 1 esta importante materia en relación con el título Tercero de la Administración Pública Paraestatal, Capítulo Unico, artículos 3, 45, a 50.

Por otro lado la Ley Federal de las Entidades Paraestatales artículo 1 establece que esta Ley Reglamentaria en lo conducente al artículo 90 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. De acuerdo con la legislación administrativa Federal, la Administración Pública Paraestatal se integra con las siguientes instituciones organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de fianzas, los fideicomisos y sociedades civiles y asociaciones civiles.

C A P I T U L O I V  
EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### IV.1 SU NATURALEZA JURIDICA

El acto administrativo es uno de los medios jurídicos por los cuales se expresa la voluntad estatal, a través de los órganos o unidades que integran la administración pública; con el estado de derecho, la actividad de la administración pública se ve sometida a la legalidad, principio establecido en nuestra constitución federal y ratificado por nuestro máximo Tribunal Superior de Justicia en el sentido no solo de que los actos administrativos deben de estar debidamente fundados y motivados sino que además deben de expresarse de acuerdo a la ley que rige el acto, en otras palabras podemos afirmar que las decisiones que tome la administración pública no pueden materializarse a través de simples operaciones técnicas sino también mediante una declaración formal de voluntad y de acuerdo con un debido procedimiento legal.

En cuanto a inclinarnos por un concepto del acto administrativo, desde el punto de vista estrictamente jurídico, existen infinidad de planteamientos que dejan interrogantes de interpretación, mismas interrogantes que en algunos casos



llegan a obstaculizar su perfecta individualización entre los diversos medios jurídicos de expresión de la voluntad administrativa.

Quien ha definido al acto administrativo es la doctrina y así encontramos en nuestro medio jurídico como un concepto aceptable en nuestro medio, el que expresa el Doctor Miguel Acosta Romero al definirlo como una manifestación unilateral y externa de voluntad de una autoridad administrativa competente en uso de sus facultades de derecho público, es generalmente ejecutivo y persigue siempre el interés general. (13)

Tal definición tal vez pueda ser ilustrativa como todas las otras que pudiéramos encontrar por diversos autores únicamente para aquellos versados en la materia, pero no existe en ningún ordenamiento jurídico de nuestro derecho positivo una definición legal del acto administrativo, a diferencia de lo que pudiera ocurrir en otras ramas del derecho, en otras palabras, encontramos que es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que puede producir efectos jurídicos individuales en forma inmediata, pero tales conclusiones pueden variar de un autor a otro lo que si hemos encontrado en el presente estudio es que

---

(13) Derecho Administrativo I; Editorial Porrúa, México, D.F. 1986, p. 186.

hay uniformidad en ciertos elementos que aparecen necesariamente en los planteamientos sobre la conceptualización del acto administrativo por la generalidad de la doctrina.

Se afirma que el acto administrativo es una declaración de voluntad, entendiéndose por tal un proceso de exteriorización intelectual que es tomada como forma de expresión y quizás de comprensión por los encargados de los órganos o unidades de la administración pública, independientemente de que este pronunciamiento indudablemente declarativo de la administración pueda ser en su contenido de diversa índole, lo distintivo es que generalmente esta declaración trasciende jurídicamente y la misma consideramos puede ser de voluntad cuando tal decisión tiene como fin un deseo o un querer de la misma administración pública, queremos decir que son aquellos actos que establecen una orden, otorgan un permiso, una autorización, establecen una sanción entre otros también ese pronunciamiento declarativo puede tener como contenido un conocimiento cuando por ejemplo el acto certifica un hecho de relevancia jurídica, considerando entre otros aquellos de registro, certificación, inscripciones, etc., también pueden ser actos de opinión o juicio, cuando la administración pública valora un estado, situación o hecho en aquellos casos en que extiende certificados ya sea de conducta, salud, higiene, entre otros.

Esta declaración administrativa, de contenido diverso, se presenta en forma simple o en forma compleja reflejando siempre un proceso de exteriorización intelectual de la autoridad encargada del órgano administrativo que la emite, se dice que se exterioriza en virtud de que necesariamente la tiene que dar a conocer al sujeto o sujetos a quienes va dirigida.

Sin embargo la generalidad de los estudiosos de la materia señalan que no debemos aceptar el acto administrativo como una simple declaración de la administración sino que tiene una característica distintiva que es la de unilateralidad, es decir, que esta voluntad, debe ser concebida como emanada de un sujeto de derecho que en este caso necesariamente debemos de identificar como la administración pública, tal declaración debe necesariamente de ser unilateral, pues de lo contrario estaríamos frente a un acto jurídico convencional, sin embargo debemos reconocer que doctrinariamente hay autores que se inclinan por la existencia de actos administrativos bilaterales.

A este respecto los actos pueden ser unilaterales y bilaterales tanto en su formación como en sus efectos, o sea si concurren al acto las voluntades de uno o más sujetos de derecho y sus efectos acarrear derechos y deberes para una o más partes, a este respecto señalaríamos como acto

bilateral el contrato administrativo pues por su sola connotación para que se de la bilateralidad contractual, ésta debe de ser simultánea en su formación y consecuencias, de lo contrario el acto siempre tendrá la característica de unilateralidad y estaríamos en consecuencia frente a un acto eminentemente administrativo, en este sentido encontramos actos administrativos unilaterales en su formación y en sus efectos, unilaterales en su formación pero de efectos bilaterales, la la voluntad del sujeto pasivo es decir el administrativo no interviene en la integración del acto, sin embargo si puede ser causa de su formación, concluyendo en consecuencia que entre el acto administrativo cuya emanación requiere de la acción del interesado y el acto que no la requiere, hay una mera diferencia de forma que en nada modifica el régimen jurídico aplicable.

Se afirma también que el acto administrativo es aquel que se dicta en ejercicio de la función administrativa sin importar que órgano la ejerce, por lo tanto el acto administrativo puede emanar de cualquier órgano, unidad o dependencia de la administración pública, sea esta federal, estatal o municipal, lo importante es que la autoridad que lo emite actúe en ejercicio de la función administrativa, e incluso atendiendo al sentido estrictamente material nos atrevemos a señalar que el acto administrativo puede emanar no

sólo del poder ejecutivo sino también puede serlo del legislativo o del judicial.

Para determinar el alcance de la función administrativa, es menester enfocarnos a la propia administración pública, encontrando en nuestra investigación que existe una deficiencia en la doctrina desde el punto de vista técnico pues señalan que es la función que no realizan el poder legislativo y el judicial, sin abundar en la interpretación objetiva de lo anterior, estamos de acuerdo en que una cosa es que los tres poderes puedan emitir desde el punto de vista material actos administrativos y la otra muy distinta es lo que debemos de considerar como función eminentemente administrativa y desde este particular punto de vista, nos permitimos establecer que la actividad administrativa es aquella que despliegan los órganos de la administración pública en cumplimiento a la tarea encomendada a cada uno de ellos y tendientes a satisfacer la pluralidad de acciones dentro de la propia administración o en forma directa o indirecta a la sociedad.

También aseveramos que el acto administrativo comprende aquellos de esa índole admitidos por el órgano encargado de la administración pública, en otras palabras el poder ejecutivo y aquellos de igual naturaleza emitidos por los otros dos poderes, pues todos se encuentran sometidos en general a los mismos principios jurídicos.

El acto administrativo indiscutiblemente que tiende a producir efectos jurídicos, esta aseveración debe servir en lo fundamental para excluir de nuestra connotación los simples actos que no producen efecto jurídico alguno en forma directa, pues los efectos del acto administrativo son jurídicos por excelencia y pueden ser respecto a particulares, los propios órganos de la administración pública, los otros poderes e incluso otros entes públicos, es decir que esos efectos jurídicos inmediatos pueden producirse fuera del ámbito de la administración pública o dentro del mismo.

" Los efectos jurídicos resultan primordialmente del derecho público, pues el derecho privado no se aplica a todos los elementos del acto administrativo y en su caso solo por excepción. Entendemos que es impropio la distinción entre actos de derecho privado y actos de derecho público, entre actos civiles de la administración y actos administrativos. Esta distinción está fundada en la teoría de la doble personalidad del Estado ". (14)

Una característica fundamental del acto administrativo es que puede producir efectos jurídicos subjetivos, concretos, de alcance puramente individual, esto lo

---

(14) FERNANDEZ DE VELASCO, Calvo Recadero; El acto administrativo, Librería General de Victoriano Suárez, Primera edición, Madrid 1959. P. 195.

diferencia de actos también de naturaleza administrativa pero que tienen efectos jurídicos generales, también algunos autores aceptan no sólo la existencia de actos administrativos individuales sino también de actos generales o abstractos como podrían ser en consecuencia los reglamentos.

Me permito establecer criterio propio respecto a la anterior aseveración de respetables tratadistas de darle a los reglamentos naturaleza general o abstracta, consideramos que el reglamento en estricto sentido no es un acto administrativo, aunque emane del titular de un órgano de la administración pública federal, pues partiendo del principio constitucional establecido en el artículo 92 de nuestra Constitución General, el Reglamento administrativo tiene un régimen jurídico específico propio, distinto del de los actos administrativos por naturaleza, entre las formas jurídicas por las que se materializa la actividad administrativa del Estado, tenemos indudablemente los actos administrativos, los reglamentos, los acuerdos, los tratados, los contratos de la administración, etc., que todos ellos emanan de la administración pública es cierto, pero también lo es que deben pronunciarse acordes a un régimen jurídico de naturaleza propia en consecuencia no estamos de acuerdo en aceptar que existan actos administrativos generales o con efectos abstractos, en el caso concreto de un reglamento administrativo reafirmamos que si bien es cierto sus efectos

Jurídicos individuales, concretos, particulares y especiales.

La insistencia de lo anterior no debe ser considerado como un mero ejercicio dialéctico de la suscrita al al pronunciarse sobre el presente trabajo de investigación, todo lo contrario quiero darle una relevante importancia a tal distinción por su trascendencia práctica que es indudable, pues dentro de nuestro medio jurídico proliferan estos ordenamientos jurídicos a que nos estamos refiriendo y si analizamos el reglamento en cuanto al alcance jurídico de los mismos, encontramos que su protección jurisdiccional, posibilidades de ejecución, jerarquía de orden normativo, medios de defensa, alcance de vigencia, entre otros aspectos, es bastante superior a un simple acto administrativo, no sin reconocer que existen algunos principios comunes al reglamento y al acto administrativo, particularmente en materia de nulidades y vicios propios.

#### IV.2 REQUISITOS ESENCIALES

La validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales, la doctrina unánimemente se ha pronunciado por considerar a tales requisitos como elementos del acto, estableciendo que los mismos deben concurrir simultáneamente en la forma requerida por el propio ordenamiento jurídico que lo rige, estando



reunidos dichos elementos en la forma expresada podemos afirmar que el acto administrativo es perfecto, válido y eficaz con la circunstancia de que estos elementos deben concurrir simultáneamente para la plena validez y eficacia del acto en cuestión.

Es aquí donde dió origen mi preocupación para introducirme al estudio del acto administrativo, pues es conocido por todos aquellos que incursionan en el ámbito del derecho que tales requisitos esenciales brillan por su ausencia en la generalidad de los actos que emiten los órganos de la administración pública, cuestión a la que me habré de referir con precisión más adelante, pero no nos cabe la menor duda en el sentido de que en nuestro medio administrativo es práctica común de las autoridades emitir actos administrativos sin los requisitos de validez, tal parece que es criterio de nuestras autoridades actuar en este sentido a sabiendas de que la gran mayoría de los administrados desconocen los requisitos que debe reunir un acto administrativo para producir en consecuencia efectos de carácter jurídico.

" La legalidad es un requisito que rige genéricamente a todos y a cualquiera de los elementos del acto administrativo, aunque en el terreno doctrinario los tratadistas no están de acuerdo acerca de cuales son dichos elementos, ni tampoco sobre su contenido o significado.

Del mismo modo, no siempre un mismo elemento es denominado de igual manera: es lo que ocurre, por ejemplo con la causa, que algunos denominan motivo; o con el objeto, que para un sector de la doctrina equivale a contenido; o con el sujeto, también denominado competencia ". (15)

Respecto de la legalidad debemos nosotros partir de que la misma es consagrada como una de las garantías individuales que contiene nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulada en los artículos 14 y 16 constitucionales, el primero de ellos en su párrafo segundo al señalar que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, el segundo al establecer que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De tal manera queda establecida la garantía de legalidad en nuestra norma fundamental, además la Suprema Corte

---

(15) GARRIDO FALLA, Fernando; Régimen de impugnación de los actos administrativos, Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1976. P. 103.

de Justicia de la Nación ha establecido criterio firme en diferentes tesis jurisprudenciales en el sentido de que las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les permite, por lo tanto el acto administrativo si bien es cierto que tiende a producir efectos jurídicos para que tal situación suceda debe contar indiscutiblemente con este principio de legalidad para poder señalar que dicho acto es perfectamente válido y por lo tanto eficaz, es decir que en principio el acto administrativo debe sujetarse en forma indubitable a lo establecido por la ley que rija el acto.

Hay que distinguir entre elementos de legitimidad y elementos del mérito de los actos administrativos, los primeros se refieren al cumplimiento de las disposiciones positivas aplicables al acto y los segundos se refieren al cumplimiento meritorio de los fines cuando el acto que se emita sea oportuno, conveniente, razonable, tal diferenciación es aceptable, pero considero que no aporta a la esencia de la legalidad del acto atributo alguno para la validez del mismo, pues seguimos afirmando que el acto administrativo requiere para producir efectos jurídicos el cumplimiento ineludible de la legitimidad y otra cosa es que para su cumplimiento lleve aparejado el mérito.

En el acto administrativo pueden concurrir dos tipos de elementos que la doctrina identifica como esenciales

y eventuales o accidentales y accesorios, los esenciales deben concurrir inexcusablemente para que el acto administrativo se considere válido y eficaz, estamos en este acto frente a la existencia de un acto perfecto, los elementos accidentales o eventuales, son los que pueden o no existir en un acto administrativo, sin que su falta o ausencia, en principio, influya en la validez y eficacia del acto.

Son elementos esenciales sujeto, causa, objeto, finalidad, forma y son elementos eventuales término, condición y modo, no omito señalar que existe pluralidad de criterios al respecto por lo que he considerado tomar estos elementos como punto de partida de análisis y no como forma de clasificación establecida por unanimidad de criterios, pues hay autores como Sandulli, Alessi, Lucifredi, entre otros que agregan o consideran como elementos accidentales del acto administrativo la reserva de revocación y la reserva de rescate, estimamos que tales elementos son jurídicamente irrelevantes e intrascendentes, pues la facultad de revocar un auto o el rescate en materia de concesiones, son atribuciones de los propios órganos de la administración pública que se encuentran perfectamente establecidas en el ordenamiento jurídico que las rige, aún cuando observamos que no todos los ordenamientos jurídicos aplicables al caso de estudio contemplan la de la revocación en el acto administrativo, sin embargo considero que el hecho de que un ordenamiento en lo particular no contemple

tal figura, si el acto en sí no reúne los requisitos esenciales de validez indiscutiblemente que habrá de ser revocado por la propia autoridad que lo ha emitido, por su inmediato superior, de acuerdo a lo que establezca en consecuencia el propio Derecho Administrativo.

#### IV.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La validez del acto administrativo depende fundamentalmente de la existencia o cumplimiento de ciertos requisitos esenciales que la doctrina ha considerado como elementos, a este respecto no existe un criterio unánime y los estudiosos de la materia en la determinación cuantitativa de dichos elementos, se pronuncian en el sentido de considerar como elementos de existencia de un acto administrativo el sujeto, la voluntad, el objeto y la forma, pronunciándose en el sentido de que al darse tales requisitos, concurrentemente en forma simultánea y conforme a lo establecido por el orden jurídico, el acto administrativo es perfecto válido y eficaz, y hacen posible que la propia administración pública alcance la eficacia del acto en cuestión.

Antes de pronunciarnos al análisis de dichos elementos, nos permitimos hacer hincapié en que todos estos elementos que posteriormente habremos de analizar, deben estar revestidos de una característica que juzgamos básica para que

dichos elementos puedan efectivamente darle validez a un acto administrativo, es el requisito de legalidad que debe regir en forma genérica a todos los elementos del acto administrativo, sin importarnos si los tratadistas están de acuerdo o no en el número de elementos que configuren un acto administrativo como tampoco su contenido, significado o denominación.

Como uno de los elementos de existencia del acto administrativo, está considerado el sujeto, afirmándose que el sujeto es el órgano de la administración pública que realiza dicho acto, particularmente nos inclinamos por considerar que el sujeto del acto administrativo no debe limitarse en forma enunciativa a señalarnos que puede ser un órgano de la administración, pues ello provocaría interpretaciones de índole distinto, por lo tanto nos adherimos a la posición de ciertos tratadistas como el doctor Acosta Romero quien señala que el sujeto en el acto administrativo, está constituido por un sujeto activo que en este caso sería no solamente un órgano de la administración sino que lo es cualquier órgano, unidad o dependencia con facultades para emitir este tipo de actos, al mismo tiempo aparece la figura del sujeto pasivo que está determinado por la persona a quien va dirigido el acto, he aquí un elemento que generalmente deja pasar inadvertido la administración pública al emitir sus actos. En primer término y sobre todo en nuestra administración pública federal se encuentra establecido un criterio inexplicable para todo aquel

conceder de la materia consistente en que se emiten actos que adolecen no solamente del requisito de legalidad respecto a la competencia del sujeto que lo emite, sino que caen en el vicio de únicamente enunciar el órgano de donde emana, sin que dicho acto lleve el nombre y firma de la autoridad competente para emitirlo, por otra parte también se comete el vicio de dirigir este tipo de actos a personas indeterminadas e incluso sustituye a la persona ya sea física o moral por la razón de ser poseedor o propietario de un bien inmueble o al usuario de un servicio, cayendo en consecuencia desde ese momento en una ilegalidad del acto.

El sujeto como elemento activo del acto administrativo, debe ser competente, entendiéndose que la competencia en la actuación de una autoridad administrativa, la concebimos como la libertad jurídica de un órgano administrativo, para actuar en función a lo establecido por el propio derecho, actuación susceptible de producir consecuencias jurídicas; esta competencia de actuación legítima por razón de grado, materia, territorio y tiempo, le revisten legalidad a la competencia.

Sin embargo nos preguntamos porqué darle o llamarle competencia a una libertad jurídica debidamente legitimada por el propio derecho positivo, pues en estricto sentido la autoridad no puede realizar acto alguno que no le

sea permitido expresamente por la ley, por lo que una vez más nos hacemos la reflexión de que esa competencia de nuestras autoridades administrativas, es implícita a la función que compete a los órganos de la administración pública.

Atendiendo a lo expresado por Kelsen cuando señala que desde que las normas regulan la conducta humana y ésta tiene lugar en el tiempo y el espacio, las normas son válidas para cierto tiempo y para cierto espacio. Para determinar como los hombres tienen que comportarse, se debe determinar cuando y donde ellos deben actuar en la manera prescrita. Como deben ellos conducirse, qué actos ellos deben cumplir o abstenerse de cumplir, es decir la esfera material de validez de la norma. Las normas que regulan la vida religiosa de los hombres se refieren a otra esfera de las normas reguladoras de su vida económica. La conducta humana que forma el contenido de las normas y que ocurre en el tiempo y en el espacio, consiste en un elemento personal y material. (16)

Lo anterior sirve de ilustración para establecer que las normas jurídicas administrativas se encuentran también regidas en cuanto a su forma de creación y a su hogar jurídico por la ley fundamental y las leyes ordinarias, dándoles en consecuencia un ámbito personal de validez que incluye no solo

---

(16) KELSEN, Hans; Compendio de teoría general del Estado, segunda edición, Barcelona, Bosch. 1934, PP. 232 y 233.



a las personas sino también a los órganos de la propia administración, pues aún cuando se trate que el ámbito a regular sea personal, la norma determina ciertas acciones a cumplir exclusivamente por un sujeto y que producen las consecuencias jurídicas previstas en la misma, por otra parte, en el ámbito material de validez, encontramos la referencia a las normas en cuanto al antecedente, formas, objeto y fin, relacionadas entre sujeto y la acción, determinada esa acción por ciertas notas relativas a circunstancias eminentemente materiales. En el ámbito espacial nos referimos a que los sujetos únicamente pueden actuar en un territorio determinado, su acción únicamente puede producir consecuencias de derecho si es que la competencia se sujeta al ámbito territorial que le compete, también encontramos el ámbito temporal es el que se refiere no solo a la oportunidad temporal de los actos de conducta que constituye el ámbito material, sino que también debe tomarse en cuenta que debe ser emitido en el tiempo en que la autoridad actúa en funciones de derecho público, es así que podríamos señalar que la competencia debe existir dentro del activo en razón de persona y grado, de materia de territorio y de tiempo.

El ámbito personal de validez debe ser aquel integrado por los sujetos facultados y hasta cierto modo obligados por el derecho administrativo, esta competencia la encontramos en la serie de disposiciones de carácter

administrativo sean formal o materialmente legislativas o formalmente administrativas y materialmente legislativas o formal y materialmente administrativas, referidas a ciertos sujetos que pueden ser órganos, unidades o dependencias de la administración pública, que aparecen como protagonistas de ciertas acciones de comisión u omisión tendientes a afectar la esfera jurídica del gobernado, aunada esta competencia en el ámbito personal a la competencia administrativa por razón de grado se encuentra directamente vinculada la una a la otra ya que es de explorado derecho que en la administración pública los órganos se encuentran estructurados a través de un orden jerárquico, por lo tanto podemos afirmar que una competencia por razón de la persona, se diferencia de la del grado, por la jerarquía que el sujeto tiene derecho de un órgano administrativo.

La competencia por razón de materia, sería prolifero detallarla pues una de las características del derecho administrativo, es su imposibilidad para codificarlo e incluso para su compilación, estas razones de imposibilidad derivan de que en lo particular al referirnos a nuestra administración pública federal existen innumerables ordenamientos jurídicos que regulan de igual manera innumerables materias, encontrándonos que el particular se encuentra de entrada ante un problema de indefensión jurídica que lo obliga a tener que peregrinar en busca del ordenamiento

Jurídico que regule precisamente la competencia que por razón de materia despliegue la autoridad, aunado esto puede incluso encontrarse que dicha materia pueda ser también dividida según el orden jerárquico del órgano administrativo de que se trate.

La competencia por razón de territorio es fácil determinarla pues generalmente se encuentra establecida de acuerdo a la función del órgano de que se trate, así es posible señalar que tratándose de un órgano de la administración pública federal, tendrá competencia en todo el territorio nacional, tratándose de un órgano de la administración pública estatal, abarca su competencia exclusivamente a su territorio y en iguales circunstancias, tratándose de la administración pública municipal; respecto a la competencia en razón de tiempo se parte de la validez en primera instancia del ordenamiento jurídico que rige el acto, pues toda norma válida y vigente rige sin limitación temporal, a menos que se trate de actos que puedan extinguirse por estar sujetos a un plazo determinado, por lo tanto podemos agregar que al hablar de la competencia estamos frente a una figura jurídica de carácter obligatorio, ya que el órgano titular debe actuar dentro de las atribuciones que se le asignan respecto al orden jurídico, es improrrogable por ser de orden público e irrenunciable por tratarse además de tarea encomendada a la administración pública.

Otro elemento de existencia del acto administrativo es aquel conocido por la manifestación externa de voluntad, se afirma que el órgano de la administración pública al emitir un acto administrativo, deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que lo sirvan de causa y en el derecho aplicable, manifestando por lo tanto las razones, fundamentos y motivos que la autoridad ha tenido para dictar dicho acto, esta manifestación de voluntad debe de estar libre de cualquier vicio, pues no podemos perder de vista que la existencia de los elementos del acto administrativo va encaminada a producir ciertos efectos jurídicos, pero estos efectos jurídicos no pueden ser apreciados en forma exclusiva con relación a la voluntad del órgano que emite el acto, pues existen aquellos actos administrativos simples como sería a modo de ejemplificación una felicitación, invitaciones, comunicaciones, etc. que no producen efecto jurídico alguno, a menos de modo directo, por lo general los actos administrativos producen efectos jurídicos concretos y alcance puramente individual, sin que esta sea una regla estricta, pues tenemos excepcionalmente actos jurídicos de carácter general.

El objeto como elemento de existencia del acto administrativo debe ser cierto y física y jurídicamente posible debe decidir todas las peticiones formuladas, e incluso puede involucrar otras no propuestas tendientes a crear, modificar, extinguir, declarar entre otros derechos y obligaciones, este

elemento al igual que la manifestación externa de voluntad se encuentran vinculados en su pretensión de que el acto administrativo alcance plenamente sus efectos jurídicos, dentro de nuestra administración pública federal, nos podemos percatar de que en la generalidad los actos administrativos adolecen de estos requisitos fundamentales en estricto sentido, pues se emiten actos en los cuales no se encuentra expresada esa voluntad de la autoridad y en el peor de los casos cuando ésta existe, no se encuentra debidamente fundada ni motivada, pero tal parece que nuestras autoridades administrativas sabiendo que los actos emitidos por la propia administración, no reúnen los requisitos de validez, los siguen emitiendo sin importarles que adolezcan de esta serie de vicios, pues desafortunadamente los gobernados a quienes se les dirigen dichos actos, los cumplen en forma voluntaria y quienes acuden a la administración pública contenciosa son una minoría y que dejan indudablemente todos y cada uno de sus derechos, la forma que debe revestir todo acto administrativo, generalmente es la forma estricta independientemente de su contenido, existen otros elementos como es el motivo que consiste en que se señalen las razones que la autoridad tiene para emitir el acto, otro es la finalidad tendiente a alcanzar resultados previamente determinados de acuerdo a la norma que lo regula y a las facultades del órgano emisor, sin poder perseguir alcanzar otros fines que no sean aquellos previamente determinados.

Se afirma que una vez que se han reunido estos elementos, estamos frente a un acto administrativo perfecto y que por lo tanto factible de hacerse eficaz, desde el punto de vista teórico, estamos de acuerdo en que los elementos de existencia le revisten de validez a un acto administrativo, desde el punto de vista de nuestra realidad administrativa, podríamos afirmar que no todo acto administrativo perfecto, es eficaz ni que todo acto eficaz es perfecto.

#### IV.4 LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Como se ha venido expresando, los elementos del acto administrativo le dan validez al mismo en razón de la juridicidad y legalidad del quehacer administrativo, el acto existente y presuntivamente válido suma un atributo que no es a su existencia y validez, sino su realización, es decir, a su operatividad ejecutoria, queremos decir que la ejecutoriedad del acto administrativo no es una condicionante de la existencia del mismo, en otras palabras, no puede ser considerada como una propiedad esencial ni una cualidad inseparable del acto, que sin ella haría imposible la eficacia de la autoridad administrativa, pues nos encontramos ante la circunstancia en muchos de los casos que el acto administrativo existe en el mundo jurídico simple y sencillamente porque fué emitido por una autoridad en uso de sus facultades de derecho público sin que a su vez este acto reúna los requisitos de existencia del mismo, pero sin embargo puede alcanzar su

ejecutoriedad por uno de los medios que la doctrina señala como normales de la extinción del acto administrativo y que es el cumplimiento voluntario del sujeto a quien se dirige.

Sin embargo consideramos que la ejecutoriedad puede ser un principio meramente inductivo y contingente del acto administrativo, pues no está en relación a su esencia y vale en tanto el derecho positivo lo autoriza con la extensión y medida que el propio derecho consagra, siendo razón suficiente para suspender sus efectos de pleno derecho cuando el acto es impugnado a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que se interpongan.

Por otra parte pensamos que la ejecutoriedad desde el punto de vista de estricto derecho, necesita de una norma para su realización pues ésta no es implícita de la actividad administrativa, pues la falta de elementos para su ejecutoriedad no provoca su inexistencia, mucho menos su nulidad, pues esta ausencia únicamente puede ser concomitante a la imposibilidad para su realización, considero de acuerdo a la investigación realizada que gran parte de la doctrina confunde los conceptos de ejecutoriedad y ejecutividad, atribuyéndoles iguales características y efectos, la ejecutoriedad no es concomitante a la naturaleza y finalidad de la actividad administrativa, como una particular causa jurídica del acto que debe producir consecuencias necesariamente, tanto es así que

entre el acto y la ejecución hay una continuidad salvo que se interpongan superiores razones de interés público, la ejecutoriedad no es la esencia del acto.

En este aspecto encontramos una serie de fundamentos por los que la administración pública puede ejecutar por sí y sin previa autorización judicial ciertos actos administrativos, tenemos que puede ejecutarse un acto administrativo por razones superiores de interés general que exigen que la actividad de la administración pública no debe resultar obstaculizada ni retardada por la acción de los particulares o administrados, por ejemplo los servicios públicos serán así ejecutados en forma regular y continua sin demora o impedimento alguno, en otras palabras los fines públicos no pueden ser diferidos, incluso en materia de amparo contra la ejecución de ciertos actos administrativos, existe jurisprudencia firme de nuestro máximo Tribunal Superior de Justicia en el sentido que ante el interés particular prevalece el interés general, más cuando la administración pública goza de atribuciones jurídicas especiales otorgadas en razón de que debe cumplir múltiples funciones que atienden intereses de carácter general, por lo tanto la administración pública adopta decisiones que atañen específicamente al cumplimiento de esas funciones, pero si esas decisiones unilaterales que constituyen actos administrativos no pudieran ejecutarse inmediatamente, la acción administrativa se retardará, o aún se paralizará, por la



acción individual de los administrados en la presunta defensa de un derecho subjetivo.

" La facultad de la administración pública de exigir coactiva y directamente las propias decisiones, deriva del mismo poder público conceptualizado como capacidad de dictar mandatos imperativos en vista a un fin ". (17)

La ejecutoriedad del acto administrativo, como manifestación de la autotutela de la administración pública que para sí misma provee la realización de sus decisiones, la encontramos inserta en la naturaleza de la función ejercida, cuando la ley o cualquier otro ordenamiento jurídico de carácter administrativo la establece, como consecuencia natural de la juridicidad y la legalidad que justifican la realización inmediata y unilateral de los actos administrativos.

Los actos administrativos en varios ordenamientos jurídicos se encuentran revestidos de presunción de legitimidad, es decir se presume que los actos emitidos por un órgano administrativo son legítimos, este fundamento jurídico reside en la presunción relativa de legitimidad del acto, pues en principio la autoridad cubre el riesgo de

(17) GONZALEZ N., Francisco; Procedimientos Administrativos especiales, Escuela Nacional de Administración Pública, tomo I Madrid 1967, P. 72.

ejecutar actos ilegítimos por lo tanto a través de esta presunción se reconocen ciertos actos como jurídicamente legítimos.

Rechazamos en términos generales el argumento que considera que dicha presunción y ejecutoriedad son cosas independientes; afirmamos por el contrario que son consecuencias paralelas y distintas derivadas del carácter público de la actividad administrativa, sin afirmar que la una derive de la otra o que se fundamenten recíprocamente, incluso afirmamos que un acto que ha sido ejecutoriado desde el punto de vista administrativo puede posteriormente ser declarado ilegítimo por un órgano jurisdiccional, reafirmamos nosotros nuestro criterio señalando que para que un acto administrativo pueda ser ejecutorio, debe ser perfecto con una validez indubitable y para ser perfecto debe contener todos los elementos esenciales que hacen a su formación de una manera definitiva.

C A P I T U L O V

ILEGALIDAD DE CIERTOS  
ACTOS ADMINISTRATIVOS  
DEL DEPARTAMENTO DEL  
DISTRITO FEDERAL

## V.1 ANALISIS JURIDICO.

En términos de lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Departamento del Distrito Federal forma parte de la misma como órgano centralizado cuyo gobierno por mandato constitucional está a cargo del Ejecutivo Federal, quien en términos de ley se hace representar por el Regente, la importancia que en la vida nacional representa el Departamento del Distrito Federal, hace de éste un órgano centralizado donde se concentran no solamente los tres poderes de la unión respecto de su asiento, sino al estar ubicadas todas las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la mayoría de los órganos de la Administración Pública Paraestatal, así como las grandes decisiones nacionales, le dan características primordiales, no solo en lo administrativo sino también en lo político.

Lo anterior en la actualidad plantea varios puntos capitales, no solo de los derechos administrativo y financiero, sino en general, de las opciones fundamentales que el Estado Mexicano viene afrontando en los últimos tiempos con

miras a una reorganización de la Administración Pública, compatible con las exigencias del desarrollo social y de la mejor gestión de las finanzas públicas, se pretende conllevar así la modernización, la cual consideramos no podría ser sin un afinamiento del derecho positivo no sólo en el Departamento del Distrito Federal, sino en toda la vida nacional.

Si bien es cierto que últimamente se ha incrementado la actualización de diversos ordenamientos jurídicos que tienen que ver con los órganos de la administración pública y que lo son:

" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y principales Reglamentos Interiores, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Acuerdos del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Números 962 de 1977 y 004 de 1983, Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal, Leyes de Ingresos del Departamento del Distrito Federal de 1982 a 1990, Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, Código Fiscal de la Federación, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento, Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y su Reglamento, Ley Sobre el

Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras". (18)

La voluntad tanto del Ejecutivo como del Legislativo en su caso, para adecuar los ordenamientos jurídicos a las necesidades que prevalecen dentro de la sociedad mexicana, desgraciadamente se truncan ante la realidad administrativa de la generalidad de los órganos que integran la administración pública federal, queremos precisar con lo anterior, que dichos órganos actúan de una manera venial al dictar sus actos sin ajustarse a los principios constitucionales que integran la garantía de legalidad.

Resulta una práctica viciosa seguida por los órganos de la administración pública, que al dictar los actos administrativos tendientes a la afectación de la esfera jurídica del gobernado, omiten en lo general apegarse a estricto derecho, es decir hacen uso de su potestad de autoridad, olvidando el principio constitucional respecto a que nadie puede ser molestado en su persona, papeles o posesiones, sino mediante escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, es así que dentro de

(18) Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, a.c. Justicia Administrativa, Editorial Trillas, P. 80, México, D.F. 1987.

las atribuciones genéricas de los órganos desconcentrados, y de la administración pública paraestatal, se dan una infinidad de actos administrativos que no reúnen los requisitos de validez o de existencia, esta situación se particulariza con mayor magnitud en los actos del Departamento del Distrito Federal.

#### V.2 EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y PRINCIPALES ATRIBUCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Dentro del Departamento del Distrito Federal las Delegaciones y los demás órganos desconcentrados que lo integran, se encuentran jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, la que en su caso, fija las relaciones que deben guardar con otras dependencias.

El Distrito Federal es una entidad federativa desde el punto de vista tributario, de acuerdo a lo que establecen los artículos 43 y 44 en relación con el artículo 73 fracción VI de la Constitución y como ya se ha señalado con antelación, el Gobierno y Administración del Departamento del Distrito Federal, está a cargo de la Federación, por intermedio del Presidente de la República quien lo ejerce por conducto de una dependencia específica es decir, el Departamento del Distrito Federal, y así lo establecen los artículos 26 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Afirmamos que el Departamento del Distrito Federal es una institución administrativa, de rango constitucional, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios, al igual que las restantes partes integrantes de la Federación.

Lo anterior hace que el Distrito Federal tenga simultáneamente, la calidad de entidad personalizada y de dependencia jerarquizada administrativamente; en cuanto a Distrito, el Distrito Federal, es la sede autónoma para el Gobierno Federal, y en cuanto a Departamento es la Dependencia y Organo Administrativo que tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para ejercer sus facultades como encargado, con fundamento en el artículo 73 fracción VI, base primera de la Constitución, en la cual el gobierno del Distrito Federal esta a cargo del Ejecutivo Federal.

En cuanto a entidad federativa, el Distrito se rige por su ley orgánica, votada por el Congreso de la Unión; ahora bien, en cuanto a Dependencia del Ejecutivo Federal, dicha Ley es desarrollada por el Reglamento Interior que dicta el Presidente de la República y demás Reglamentos emitidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal,



respectivamente, artículo 73 fracción VI y 89 fracción I de la Constitución ". (19)

En cuanto a integrantes de un Departamento Administrativo que forma parte de la Administración Pública centralizada, los órganos desconcentrados del Departamento, también forman parte de ésta, siendo el jefe del Departamento del Distrito Federal, el superior jerárquico de todos sus órganos desconcentrados, en el ejercicio de la función administrativa a éstos encomendada, los órganos desconcentrados son competentes respecto, no sólo de una materia específica sino de las materias que les sean atribuidas por disposiciones de carácter general.

Estas disposiciones de carácter general atributivas de competencia por razón de materia, son no sólo las contenidas en la ley formal, sino las establecidas por la potestad reglamentaria y por los demás instrumentos jurídicos que son creados para los órganos desconcentrados.

Dichos instrumentos jurídicos necesitan como requisito indispensable para que puedan surtir efectos jurídicos hacia los gobernados, ser publicados tanto en el

---

(19) MADRID HURTADO, Miguel de la. Elementos de Derecho Constitucional, Ciudad de México, Editorial Porrúa, S.A./I. CA. p. del PRI, 1982, 1982, P. 498.

Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el ámbito espacial de validez de las facultades de los órganos desconcentrados, será igualmente determinado por las citadas disposiciones de carácter general.

Estos poderes jurídicos o facultades, genéricos, de los órganos administrativos desconcentrados lo son, reiteramos, a mero título ejemplificativo y no excluyen otros poderes o facultades igualmente genéricos que puedan ser atribuidos a los órganos desconcentrados por órganos superiores de la Administración Pública Federal o Local, o por otros ordenamientos diversos del Reglamento Interior. Existe una especialidad institucional respecto al ámbito territorial, la cual debe distinguirse cuidadosamente, para poder operar y en consecuencia aplicar los poderes o facultades jurídicos atribuidos al Distrito Federal, dentro de estas facultades los sistemas de agua potable y alcantarillado ejemplificativamente forman parte genérica de su especialidad institucional equiparable a las facultades que a los municipios otorga el artículo 115 fracción III, literal A, respecto a exigir específicamente que esas facultades o poderes jurídicos de control, vigilancia, estudio y sanción de posibles conexiones irregulares.

Además esa especialidad institucional a que nos referimos, o competencia por razón de territorio, también está establecida en razón de materia, es en principio única o, mejor dicho, está constituida por un bloque unitario centralizado en el Jefe del Departamento, sólo que para su más eficaz atención y eficiente despacho, se atribuyen porciones competenciales a los órganos administrativos desconcentrados, con fundamento en el artículo 34 de su Reglamento Interior.

" Los tres niveles normativos considerados en el plano local del Distrito Federal, encuentran su fundamento en la Ley, Reglamento y Acuerdos, coincidentes en la determinación de atribuciones como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal ". (20)

El tema de la desconcentración no es la inquietud respecto al presente trabajo, lo es que ante la inmensa competencia en materia administrativa que tiene el Departamento del Distrito Federal, inquieta que dentro de esa relación jerárquica y tutela administrativa, ejercida por razones de estricta juridicidad, no se cumpla con las formalidades esenciales del debido procedimiento legal.

(20) CORTÍNAS PELÁEZ, León; Consideraciones doctrinales sobre los conceptos administrativos de Delegación, desconcentración y descentralización en la perspectiva de la L.O.A.P.F. de 1976, Procuraduría Fiscal de la Federación 1980. P. 65.

V.3 POSIBLES CAUSAS DE LA INEFICACIA JURIDICA DE LOS ACTOS EMITIDOS POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para todos los habitantes de esta Capital, nos es sabido que el servicio público se manifiesta como la actividad consistente en la organización, instalación y operación, por parte del Departamento del Distrito Federal de un cúmulo de actividades tendientes a proporcionar a la ciudadanía capitalina, los satisfactores necesarios que cada día tienen un reclamo mayor, esta prestación corresponde al gobierno capitalino, sin perjuicio de su descentralización mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto.

Desde el punto de vista legal, el servicio público que presta el Departamento del Distrito Federal, es la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo y la prestación de estos servicios es de interés público.

Partiendo del anterior concepto, nos permitimos sin justificar en modo alguno encontrar las posibles causas por las cuales no se cumple con el anterior postulado.

No podemos hablar en la actualidad y quizá ni en décadas anteriores o posteriores sea posible que el servicio público sea una actividad organizada en el Distrito Federal, ya que las demandas de los servicios rebasa en mucho, la capacidad del gobierno para satisfacerla, pues en el área geográfica se dice, se encuentra asentada una tercera parte de la población nacional y el fenómeno de la migración de el interior de la república hacia esta capital, hace que las actividades que se planean y por ende lleven una organización, resulten ineficaces al encontrarse con fenómenos que requieren muchas de las veces atención prioritaria.

Cualquier servicio a cargo del Departamento del Distrito Federal en términos de ley podemos decir que no se encuentra debidamente organizado, si se entiende como tal que el gobierno capitalino organice tanto sus elementos personales, materiales y económicos para satisfacer las demandas que reclama la ciudadanía, dicha organización quizá para nuestras autoridades o para aquellos que comparten la idea de que el Departamento del Distrito Federal es una estructura sólidamente organizada no sea válida, para nosotros tampoco es válido aceptar que los servicios que se nos prestan estén organizados, todo lo contrario afirmamos que hay una desorganización total que hace de estos servicios pésimos en detrimento de los gobernados.

Influye desde luego no sólo el factor de la sobrepoblación, sino los altos costos financieros de otorgar servicios que nuestra capital representa y que el presupuesto de egresos no puede gravar con mayores tributos a los ciudadanos que radicamos en el Distrito Federal, puesto que la capacidad contributiva de los mismos se encuentra totalmente deteriorada, máxime si tomamos en consideración que un porcentaje considerable de contribuyentes en el Distrito Federal, se encuentra dentro de las hipótesis de aquellos que perciben el salario mínimo.

Se señala que el Servicio Público es la función que se realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, desgraciadamente como puede pasar en nuestro país, las disposiciones de carácter jurídico ni son aplicadas a los sujetos que caen en los supuestos jurídicos de las mismas, ni a quienes va dirigida observan la norma jurídica contemplada en los distintos ordenamientos jurídicos, situación que es palpable en esta Capital, donde los distintos ordenamientos que rigen la vida jurídica del Departamento del Distrito Federal podría afirmar que son del todo inoperantes.

Nos atrevemos a señalar, que una de las causas por lo cual esos servicios públicos no se realizan conforme a las leyes o reglamentos vigentes, lo es en que aquellas autoridades encargadas de prestarlos y los ciudadanos

facultados para recibirlos, no solamente desconocen las normas jurídicas aplicables a un caso concreto determinado, sino incluso desconocen en la mayoría de los casos la existencia de las mismas e inclusive la existencia del propio ordenamiento que las contiene, ante tal desconocimiento es de esperarse que los servicios públicos no sean prestados conforme el derecho lo establece.

Otra causal que azevero influye enormemente es el alto índice de corrupción que se da dentro de los órganos que integran el Departamento del Distrito Federal y las autoridades encargadas de los mismos así como del personal que integran el gran rubro de la burocracia en el Distrito Federal, particularizando tal parece que se ha caído ya en una aceptación que la ciudadanía capitalina tiene como elemento de existencia la corrupción y que ésta tiende a institucionalizarse, con tristeza observamos que tanto en las esferas oficiales como particulares se da este fenómeno lacerante de valores en el ser humano.

También podría considerarse que la omisión de prestar esos servicios públicos conforme a derecho, se debe a la constante y apremiante necesidad de otorgarlos muchas veces en forma inmediata para satisfacer las mismas necesidades, pero que representa prioridades urgentes y necesarias, pero lo que si no puede escapar a nuestro comentario es que en el Distrito

Federal, estos servicios públicos no satisfacen las necesidades de la sociedad en forma continua, uniforme, regular y permanente, aún cuando las mismas son por disposición de ley, de interés público.

Desde el punto de vista jurídico, nos encontramos que una facultad no delegable del jefe del Departamento del Distrito Federal, es entre otras, determinar la actividad que deba considerarse de servicio público, con base en las disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y reglamentos.

A manera ejemplificativa podríamos establecer como servicios en los cuales el Departamento del Distrito Federal, emite actos administrativos que en ningún momento reúnen los mínimos requisitos que el derecho establece los siguientes entre otros, impuesto predial, derechos sobre agua potable, alcantarillado, mercados y central de abasto, panteones, seguridad pública y tránsito.



#### V.4 EFECTOS DE LA ILEGALIDAD DE ALGUNOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El derecho público establece, que los organos públicos y en general los de la administración pública federal al estar investidos de personalidad jurídica y patrimonio, a su vez se encuentran regulados por un régimen de facultades expresas, de origen constitucional o legislativo, relacionado tanto con la competencia en materia de jurisdicción y territorio.

No se debe confundir el manejo razonable discrecional que realice la administración pública respecto de sus facultades o poderes específicos de acción que tiene respecto de su potestad jerárquica, con la fundamentación y estricto apego a derecho que se debe de seguir, en los actos que tiendan a la afectación jurídica de los gobernados.

Es preocupante para todo aquel estudioso del Derecho, darnos cuenta por ejemplo en materia impositiva que el Departamento del Distrito Federal por costumbre emite a través de sistemas de computación millones de boletas de pago sobre este impuesto que se encuentra debidamente regulado en la Ley de Hacienda del propio Departamento, impuesto predial que en términos de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del propio Departamento tiene relevancia económica importante en las finanzas públicas del mismo, sin embargo tal parece que

nuestras autoridades y en particular las relacionadas con la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, están conscientes y es práctica ya establecida, no importarles que dichas boletas no reúnan en lo mas mínimo los requisitos que todo acto administrativo debe contener para considerarse como legal.

Es el caso que de la simple lectura de dichas boletas, se observa la falta de fundamentación y motivación, que consagra la garantía de legalidad, establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, en primer lugar merece comentario específico, el hecho de que esos cientos de miles de actos administrativos que indudablemente, afectan al particular en su esfera jurídica, carezcan de la firma de la autoridad que los emite, es decir, se trata de un acto administrativo que tiene como objeto determinar la naturaleza, monto, y base del impuesto predial a efecto de que el sujeto a quien se dirige, cumpla con la obligación que la Ley de Hacienda del Propio Departamento del Distrito Federal establece, por lo tanto no cabe la menor duda de que revisten la naturaleza de actos administrativos que conllevan la afectación de los derechos del gobernado, y por lo tanto es requisito constitucional el que dichas boletas se encuentren debidamente suscritas y firmadas en forma autografa por aquella autoridad competente para emitirlos, más sin embargo esto en lo mas mínimo preocupa a las autoridades del Departamento del Distrito Federal por la simple

y sencilla razón de que la educación jurídica de la sociedad capitalina es nula y ante el desconocimiento de los requisitos que debe contener un acto administrativo para alcanzar su eficacia o en su caso hacerlo impositivo y ejecutarse por la vía de la fuerza pública, hacen que el 99.990 de aquellos a quienes se dirigen dichos actos los cumplan en forma voluntaria.

Aquellos que no por revelarnos al pago de la contribución nos atrevemos a lanzarnos a la aventura de impugnar dichos actos, nos encontramos que primero hay que agotar un determinado recurso, el cual jamás encuentra eco en las propias autoridades que emitieron el acto violatorio a la norma constitucional, vamos, ni siquiera se molestan en darle trámite a nuestras instancias, sino aquellos promoventes tienen que esperar pasivamente a que transcurran los cuatro meses a partir de la fecha de recibido, para poder intentar la siguiente acción, que nos obliga la configuración de la negativa ficta, después de una serie de peregrinar ante los órganos administrativos del Departamento del Distrito Federal se nos lleva a una instancia, ante el Tribunal de lo Contencioso del propio Departamento del Distrito Federal, en donde el particular se encuentra ante un juzgador eminentemente parcial, puesto que debe su cargo al titular del gobierno del Departamento del Distrito Federal y para aquellos quienes tienen que ver con el litigio en materia administrativa ante este Tribunal, queda plasmada la inquietud de que en dicho

Tribunal no se busca impartir justicia, sino lo que se busca es encontrar la menor falla en el planteamiento hecho por el particular para fallar en su contra, no obstante la ausencia generalizada de los requisitos fundamentales del acto administrativo, ante tal criterio de las Salas que integran dicho Tribunal, hay que hacer valer su derecho en una instancia más ante un Tribunal Superior, en donde sí bien es cierto el criterio es más apegado al sentido de justicia, ya han transcurrido quizá seis, ocho meses o un año de andar de un lugar a otro litigando un acto que no reporta más que pérdidas de tiempo para aquellos quienes hemos litigado aunque sea en lo mínimo ante dichos órganos ¡ah! pero la Ley no previó ni la ineficacia ni la corrupción que existe en las áreas a que me refiero, y para poder evitar el procedimiento administrativo de ejecución, debo garantizar en términos de ley el acto que reclamo; puede ser que se me reconozca mi derecho ante dicho Tribunal Superior y después de año y medio o dos años, se declare que el acto administrativo impugnado, no reúne los requisitos a que se refiere la ley fundamental y se declara la nulidad del mismo, para el efecto de que las autoridades emitan otro que si los cumpla.

Sin embargo existen otros actos emitidos por nuestras autoridades del Departamento del Distrito Federal, que no sólo no revisten los requisitos de los actos administrativos sino que son girados a sujetos que no tienen ninguna relación

jurídica con los mismos, o que requieren el pago de derechos, sin que dichas contraprestaciones hayan sido prestadas.

Por ejemplo la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal al referirse a los derechos por la prestación de servicios de agua, con justa razón no señala que se trata de agua potable, porque efectivamente el agua que ingerimos en nuestra Ciudad, no reúne dicho requisito, pero si la ley establece la obligación del pago de los derechos por parte del usuario o propietario del predio donde se ubique.

Resulta que muchas de las veces dentro de los vicios de forma de los actos administrativos, es decir, las boletas de pago de agua, únicamente van dirigidas al usuario de la toma, es el caso por ejemplo de aquellas que van dirigidas a los usuarios de las tomas de los servicios públicos, por ejemplo, a la Central Camionera, nos preguntaríamos en consecuencia si había que fiscalizar a aquéllos pasajeros de tránsito en el Distrito Federal que hacen uso de la toma para que cumplieran con la obligación a que se refiere la ley, pues debería prevalecer el sentido de la misma y satisfacer cuando menos el requisito de dirigirse al sujeto pasivo de la relación tributaria.

Cabe preguntarse implícitamente y llevar el punto a la asamblea de representantes, de que pasa con aquellos gobernados, a quienes pomposamente se les ha llamado desplazados, por encontrarse viviendo en zonas irregulares en el Distrito Federal, pero que sin embargo se encuentran dentro de la jurisdicción de delegaciones como Coyoacán, Alvaro Obregón y Miguel Hidalgo por citar algunas de ellas, donde les llega el requerimiento de pago por servicio de agua potable y alcantarillado, y resulta que en dichas zonas, el líquido tan preciado y necesario no llega a los domicilios, no hay urbanización y en consecuencia tampoco drenaje, y sin embargo para nuestras autoridades ya son sujetos de impuestos y derechos, sin importarles en lo mas mínimo que la relación tributaria se establece entre el sujeto pasivo denominado contribuyente, cuando este último se sitúa en la hipótesis de la ley.

Es pues en términos generales preocupación preponderante de aquellos estudiosos de la materia y en particular de la suscrita, la situación de que los actos que emite el Departamento del Distrito Federal, para dar a conocer a la ciudadanía situaciones eminentemente particulares, y sobre todo en materia de contribuciones el que no se reúnan requisitos fundamentales como lo son, la firma de la autoridad que emite el acto, la ausencia del sujeto pasivo a quien va dirigido, la falta de la invocación de los motivos que tiene

la autoridad para molestar al particular en su esfera jurídica, la ausencia de los fundamentos legales en que se apoya dicha autoridad para emitir el acto de molestia y las facultades que en forma expresa, le establece el ordenamiento jurídico en que se apoya, pues no hay que perder de vista que nuestro máximo Tribunal de Justicia ha asentado jurisprudencia firme en el sentido de que nuestras autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les permite, debiendo haber plasmado también la Suprema Corte que nuestras autoridades al hacer lo que la ley les permite deben hacerlo también conforme a la ley.

#### V.5 PROPUESTAS PARA EVITAR LA ILEGALIDAD DE CIERTOS ACTOS EMITIDOS POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Consideramos primordial el establecimiento de programas educativos a través de los medios masivos de comunicación para que tanto los encargados de los órganos de la administración de justicia como los particulares conozcan en forma precisa, sus derechos y obligaciones frente a los actos de la administración pública.

Es necesario distinguir la diferencia existente entre la capacidad de los órganos de la administración pública y la especialización en determinadas áreas de la misma.

Importancia preponderante debe dársele a la plena capacidad del gobernado respecto a los derechos subjetivos del mismo, particularmente a sus derechos patrimoniales, en los cuales nuestras autoridades no pueden y no deben en estricto sentido de justicia, afectar anteponiendo a la legalidad la persecución de su objeto.

Hay que considerar que el ciudadano mexicano por el simple hecho de ser persona, goza de atributos que la propia ley fundamental le consagra, y que en el amplio sentido jurídico gozan de derechos que tutelan una serie de relaciones en sus bienes y en su persona y que los actos que trascienden a su esfera patrimonial, deben ser emitidos, en primer término por autoridades legalmente competentes para ello y en los que se cumplan las formalidades del procedimiento, sin ser óbice para tal cumplimiento en que dichas autoridades como tales consideren que dichos actos, representan el motor interno que genera recursos para cumplir con la importante tarea que el propio pueblo les confiere.

Debe hacerse hincapié a nuestras autoridades que únicamente es factible afectar la esfera del gobernado cuando existe disposición legal expresa que puede limitar los derechos de la persona jurídica, en consecuencia habilitar a los órganos de la administración pública no sólo para ejercer lo que la ley les concede, sino también aquello que la ley no prohíbe.



Al referirnos al principio de especialización, queremos proponer nuestra inquietud a través del presente trabajo que dentro de los planes de trabajo prioritarios de la administración pública se instituya aquél que podría denominarse del buen orden administrativo, que tendría como objetivo principal hacerse respetar y respetar por la vía de la tutela y control administrativo las acciones jurisdiccionales de las autoridades y la sensibilidad para los particulares, de cumplir con los ordenamientos existentes para la mejor atención de las necesidades de la sociedad capitalina, indudablemente que lo anterior sin restar la característica de coercitividad de la norma, pero mientras no se conscientice tanto a los encargados de la administración pública como a los gobernados las sanciones deberían comenzar por aplicarse primero en forma interna hacia los propios órganos de la administración pública y concomitantemente o posteriormente en forma externa a los gobernados.

Se propone que debería darse a conocer en forma masiva a la ciudadanía las obligaciones que como tal le corresponden como habitante del Distrito Federal, aunque no olvidamos que es muy difícil comprender en una regla todos los casos que pueden presentarse, pero también consideramos que es urgente se tomen medidas para subsanar los vicios a que nos referimos y que todo acto necesario y útil, para la gestión de los fines de una institución como lo es el Distrito Federal, es

válido realizarlos, pero realizarlos conforme a derecho y no como práctica administrativa viciada e inoperante en términos de ley.

Debe darse una concordancia, una relación, una vinculación entre el hacer de la administración pública y el querer cumplir de los gobernados. Es necesario que verdaderamente nuestras autoridades establezcan el principio de orden, pero de un orden no dogmático establecido ya en una serie de ordenamientos jurídicos que nos atrevemos a señalar que han sido productos de una realidad política y no de una realidad social, proponemos un orden un poco rígido que se adapte a las necesidades actuales tanto de aquellos en establecerlo como de aquellos en cuidarlo en todos los órdenes de la coexistencia de la vida social, y combinar la especialidad no como una regla ajena al derecho, sino como una regla oportuna de convivencia, aplicable por la autoridad jerárquica y producto de una buena administración, diríamos que sería la regla de razonabilidad o mérito que no afecta con su violación la capacidad jurídica del Departamento del Distrito Federal.

Se propone en este sentido que las instituciones observen liberalidades concomitantes a la especialidad de las mismas sin que las mismas sean contrarias al principio jurídico oponible a la gestión de que se trate, todo lo contrario para

fortalecer al organismo, a su patrimonio, a su fin, es que nos pronunciamos por el carácter flexible dentro del marco puramente administrativo de la regla de la especialidad, máxime cuando se admite por nuestras propias autoridades la anexión de actividades, accesorias al fin principal que se persigue.

No proponemos como se consideraba al nacer la inquietud para la elaboración del presente trabajo el establecimiento de un nuevo diseño legislativo, por la simple y sencilla razón de que nos pudimos percatar de que el problema local, no lo es la inoperancia e inexistencia de ordenamientos jurídicos, todo lo contrario, abundan los mismos y sobre todo los reglamentos y disposiciones complementarias, razón por la cual se considera que desde el punto de vista de la existencia de los ordenamientos tendientes a normar y regular la actividad de la administración pública en el Distrito Federal, si no es la deseada, si es lo suficientemente amplia para regular los diferentes aspectos de la vida capitalina.

Lo importante en el caso sería la observancia y actualización de dichos ordenamientos, por parte de aquellos que estamos inmersos en dicho devenir diario en esta Ciudad, las reglas vigentes del derecho administrativo contemplan mecanismos que permiten adecuar incluso los principios tradicionales de la administración, a las exigencias de la gestión de la administración pública moderna que establecen en

su plan nacional de desarrollo el ejecutivo federal.

En lo particular sería conveniente la libre reinversión de los recursos no solamente autogenerados, sino existentes en la transferencia de servicios y cumplimiento de actividades, pues la expansión de las actividades que realiza el Departamento del Distrito Federal, rebasa en mucho las prevenciones que al respecto pudiesen existir, es necesaria la interrelación de autoridades y particulares, y respecto de la administración de recursos tributarios, se debe apoyar en los propios contribuyentes para que éstos cumplan con la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos de obligaciones formales de aquellos sujetos de contribuciones que regula la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

La complejidad es bastante, las vinculaciones se dan pero no son suficientes, el control administrativo existe pero es inoperante, los contribuyentes son un apoyo valioso de la administración pero se abusa de su buena fé y se les afecta sin apego a derecho, las leyes, reglamentos, acuerdos, disposiciones complementarias son suficientes pero no son observadas ni por los encargados de su cumplimiento, ni por los sujetos a quienes va dirigido.

Las autoridades administrativas se encuentran investidas de los atributos que las distinguen de los particulares, pero distan mucho de cumplir el exacto y oportuno cumplimiento de sus obligaciones, se extralimitan en sus facultades, el procedimiento vicioso administrativo no es imparcial, sus fases si bien es cierto que tienen como finalidad permitir a los particulares combatir los actos de las autoridades quienes se encargan de substanciarlas, son juez y parte en el proceso.

Ratificamos desde esta perspectiva la necesidad de establecer una correlación bilateral en el cumplimiento voluntario de las leyes por parte de nuestras autoridades y de nosotros los ciudadanos, exigiendo los unos a los otros que todas las facultades se debieran conducir precisamente a constatar el cumplimiento fiel y oportuno de cada una de las tareas que se nos encomiendan, pues no hay que perder de vista, que cuando nuestras autoridades cumplan con sus obligaciones, estarán facultadas socialmente para exigirnos a los gobernados el cumplimiento de las nuestras.

A efecto de que las autoridades administrativas cumplieran con el postulado de la legalidad y en estricto derecho los gobernados pudieran tener verdadero conocimiento de los alcances del acto administrativo; se requiere que los órganos de la administración pública federal establezcan campañas masivas de información similares a las establecidas recientemente en las mismas, como lo es la simplificación administrativa en el ámbito de trámites hacia el público y la de barandilla en el ámbito de la procuración de justicia. Así se hace necesario una intensa campaña informática sobre los alcances de estos actos administrativos y particularmente aquellos con fines tributarios como lo son las boletas sobre pago de agua y predial que requiere el Departamento del Distrito Federal., pero dicha comunicación a la ciudadanía tendría que ser no en forma técnica sino en forma audiovisual, es decir a través de folletos, posters, formularios, spots radiofónicos, televisivos, etc. fáciles de ejemplificar y de ser entendidos hacia quienes pudiesen ir dirigidos, esto obligaría a nuestras autoridades a tener que ajustar sus actos a estricto derecho para poder seguir captando los recursos tributarios en materia de derechos o modificar su legislación a efecto de implementar otro tipo de captación tributaria. Mientras siga manteniendo la irregularidad de sus actos como hasta la fecha, estos seguirán adoleciendo de los vicios de legalidad y en consecuencia no exigibles.

El hecho de que la Ciudad de México sea la más poblada del Universo puede justificar la carencia de servicios, pero no la falta de legalidad en los actos de nuestras autoridades. Que indispensable resulta luego entonces una educación administrativa que nos haga saber el alcance de la norma y la necesidad compartida de la ayuda mutua entre los administradores y los administrados.

## C O N C L U S I O N E S



PRIMEIRA. La diferencia común en los sistemas políticos radica en la base de la concentración o distribución de la forma de ejercer el poder.

SEGUNDA. La función gubernativa concierne al orden político constitucional y se materializa en los actos tanto políticos como de gobierno y en lo particular con los actos de la Administración Pública.

TERCERA. La función Administrativa es el conjunto de actividades encaminadas prioritariamente a otorgar satisfactores a una sociedad en constante evolución.

CUARTA. Dentro de la Administración Pública y particularmente en los actos que despliegan los órganos que la integran, debe prevalecer en forma prioritaria, el respeto a los derechos subjetivos de los gobernados y particularmente a que se siga el debido procedimiento legal, cuando éstos afectan la esfera jurídica del gobernado.

**QUINTA.** Dentro de la operativa de la administración pública existe la flexibilidad de las autoridades para que las potestades administrativas se regulen a través de una protección jurídica como sería la reglamentaria.

**SEXTA.** Los órganos de la administración pública, tienen encomendada una función importantísima dentro del devenir histórico del país, pues a través de los mismos como el Ejecutivo Federal ejerce el poder de decisión sobre las políticas a implementar dentro de su potestad constitucional.

**SEPTIMA.** Los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal, no reúnen los requisitos de existencia, de validéz y por lo tanto pueden resultar en un caso determinado nulos de pleno derecho o en forma relativa.

**OCTAVA.** Dentro del Departamento del Distrito Federal se ha establecido la práctica administrativa viciosa de emitir los actos tendientes a afectar la esfera jurídica del gobernado sin cumplir con los requisitos legales.

**NOVENA.** Existe desconocimiento no solo de la ciudadanía sino también de aquellos encargados de los distintos órganos de la administración pública, dentro del Departamento del Distrito Federal, de la existencia y alcance de los ordenamientos jurídicos y disposiciones administrativas complementarias.

**DECIMA.** Es indispensable se establezcan mecanismos tendientes a dar a conocer a los gobernados el alcance y consecuencias de los actos que emite el Departamento del Distrito Federal, a través de sus autoridades.

**DECIMA PRIMERA.** La observancia del derecho debe iniciarse por los órganos internos de la Administración y su sanción en igual forma para así tener capacidad social para enfrentar el reclamo de la ciudadanía respecto a los vicios operativos en la tarea encomendada a la Administración Pública.

**DECIMA SEGUNDA.** Los actos administrativos emitidos por el Departamento del Distrito Federal, en materia impositiva en su generalidad son ilegales.

B I B L I O G R A F I A  
Y  
L E G I S L A C I O N

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel; DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, D.F., 1986.
- 2.- BIELSA, Rafael; DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires Argentina, 1964.
- 3.- COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS, JUSTICIA ADMINISTRATIVA; Editorial Trillas, México, D.F., 1987.
- 4.- CORTINAS PELAEZ, León; CONSIDERACIONES DOCTRINALES SOBRE CONCEPTOS ADMINISTRATIVOS, Procuraduría Fiscal de la Federación México, D.F., 1980.
- 5.- COSSIO, Carlos; LA TEORIA DEL DERECHO EN EL CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO Buenos Aires, Argentina, 1983.
- 6.- DROMI, José Alberto; INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina 1946.
- 7.- FERNANDEZ DE VELASCO, Calvo; EL ACTO ADMINISTRATIVO Librería Victoriano Suárez, Madrid, España 1959.
- 8.- FRAGA, Gabino; DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa. México, D.F. 1988.
- 9.- GARRIDO FALLA, Fernando; REGIMEN DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, Instituto de Estudios Politicos México, D.F. 1976.
- 10.- GONZALEZ NAVARRO, Francisco; PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES, Escuela Nacional de Administración Publica, Madrid, España 1967.

- 11.- GASTON Y MARTIN, José; TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Bermejós, Madrid, España.
- 12.- JIMENEZ DE PARGA, Manuel; LOS REGIMENES POLITICOS CONTEMPORANEOS, Editorial Técno, Madrid, España 1972.
- 13.- KEISEN, Hans; COMPENDIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO Editorial Bosh. Barcelona, España 1934.
- 14.- MADRID HURTADO, Miguel de la; ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial Porrúa, México, D.F. 1982.
- 15.- RUIZ DEL CASTILLO, Carlos; DERECHO POLITICO, Editorial Botas, México, D.F. 1973.
- 16.- SERRA ROJAS, Andrés; EL DESARROLLO DE LAS FORMAS ADMINISTRATIVAS. UNAM, México, D.F. 1975.
- 17.- SERRA ROJAS, Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, D.F. 1988.
- 18.- SIEYES, Emanuele; ¿QUE ES EL TERCER ESTADO?, Editorial Emericalle, Buenos Aires, Argentina 1946.
- 19.- VIDART CAMPOS, Germán; DERECHO POLITICO, Editorial Aguilar Barcelona, España.
- 20.- VIVANCOS, Eduardo; LAS CAUSAS DE LA INADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Bosh Barcelona, España 1963.

## LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
Ediciones Andrade, S.A., México, D.F., 1991.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 90 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, D.F.  
1987.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Ediciones  
Andrade, S.A., México, D.F., 1992.

PRINCIPALES REGLAMENTOS INTERIORES DE LA LEY ORGANICA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Ediciones Andrade,  
S.A., México, D.F., 1992.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU  
REGLAMENTO, Editorial Porrúa, México, 1989.

ACUERDOS DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 1977.

MANUAL DE ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,  
México, D.F., 1982.

LEY DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,  
México, D.F., 1990.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,  
México, D.F., 1987.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL,  
Editorial Porrúa, México, D.F., 1989.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Ediciones Andrade, S.A.,  
México, D.F., 1992. México, 1992.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES  
AUXILIARES, Ediciones Andrade, S.A., México, D.F., 1987.

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO, Ediciones  
Andrade, S.A., México, D.F., 1987.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL, Editorial Porrúa,  
México, D.F., 1989.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO  
FEDERAL Y SU REGLAMENTO, Editorial Porrúa, México, D.F., 1989.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
En distintas fechas