



ACTIVIDAD EJECUTIVA DEL ESTADO EL ACTO ADMINISTRATIVO

ELSA CRISTINA ROQUÉ FOURCADE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – AZCAPOTZALCO - DEPARTAMENTO DE DERECHO

Contenido

Presentación del material	2
Objetivo. Utilidad.....	2
Método	3
Contenido	3
La función pública como actividad de los órganos del Estado	5
Expresión de la función a través de actos jurídicos. Ubicación del acto administrativo	7
Acto administrativo.....	8
Concepto doctrinal de acto administrativo	9
Concepto legal de acto administrativo	10
Elementos del acto administrativo.....	11
Requisitos del acto administrativo	12
Clasificación de los actos administrativos	13
Primera clasificación legal	13
Actos administrativos normativos generales y Actos administrativos normativos individuales	13
Segunda clasificación legal.....	16
Características del acto administrativo.....	18
Nulidad	20
Extinción del acto	22
EJERCICIOS. APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	23
Acto administrativo general. Naturaleza de las normas jurídicas generales dictadas por organismos ejecutivos	23
Presentación, identificación y revisión jurídica de un acto administrativo	24
Bibliografía	26

PRESENTACIÓN DEL MATERIAL

Es una composición de notas temáticas, material complementario y propuesta de ejercicios para aplicar en la enseñanza aprendizaje de las formas jurídicas de expresión de la voluntad de los órganos y organismos públicos, con especial atención en los actos jurídicos unilaterales. Apoya al programa de Régimen de la Administración Pública. Si bien así podemos anunciar el contenido y la razón de ser de los tópicos que se abordan, acordes con el título del trabajo, su desarrollo se enlaza con las conclusiones de temas precedentes del programa del mismo programa y de sus objetivos tales como modelo de política económica, patrimonio nacional y principios que rigen a la función administrativa en un Estado de Derecho.

OBJETIVO. UTILIDAD

El trabajo tiene los siguientes objetivos:

1. Apoyar temas del programa de Régimen de la Administración Pública de la licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Azcapotzalco.
2. Conocer la teoría del Derecho Administrativo, cómo se positivizan los conceptos doctrinales, según la normativa vigente en el orden federal y local rige y distingue distintas formas de expresión de la actividad del Estado en función administrativa. Para lo cual, la elaboración se realizó considerando a la legislación como fuente conclusiva que homologa distintas corrientes doctrinales. En este sentido, y coincidente en lo que se dice seguidamente sobre la metodología, la legislación sobre el tema no solo es fuente de información formal sino base conceptual con el objeto también del análisis crítico.

Si bien la utilidad se relaciona con el programa de la materia, indirectamente puede servir a distintos cursos donde se aborde el tema o este es antecedente de contenidos específicos. Es así cuando resulta necesario en otras ramas del derecho conocer el acto administrativo como fundamento de sus instituciones; distinguir en el procedimiento administrativo este acto jurídico y sus efectos y diferencias con el contrato, el convenio o con la actividad material, por ejemplo, en el Derecho Ambiental o en el Derecho Fiscal.

MÉTODO

El contenido responde a un enfoque doctrinal y dogmático. El trabajo se apoya en el soporte teórico, los hechos y la legalidad que provocan la formación de voluntad y las determinaciones en las leyes, principalmente las del procedimiento administrativo.

Si este enfoque merece ser considerada como la metodología del trabajo y sugerencia en la conducción del proceso de enseñanza aprendizaje encuentra justificación como instrumento para arribar a los objetivos del programa. No solo trata de conocer las determinaciones legales, sino contrastar a esta con la teoría y con la posibilidad de prevalencia real del interés general en cada acto administrativo que expide cualquier órgano facultado de la Administración Pública. Los documentales y opiniones de expertos que se proponen van dirigidos a su consideración en los ejercicios para el análisis crítico de la legislación y el apego de los actos que se hayan emitido con sus elementos y requisitos de validez.

CONTENIDO

El estudio del acto administrativo en calidad de actividad o función ejecutiva queda contenido como uno de los modos a través de los cuales el Estado forma y manifiesta su voluntad. Los instrumentos para esto son los órganos y organismos de la rama ejecutiva. Aunque, respecto de los conceptos generales quedan incluidos los actos administrativos que emita cualquier organismo constitucional autónomo. Esto debido a que materialmente se trata de función ejecutiva del Estado, en el sentido de ejecución de ley, pero que, por disposición constitucional, está a cargo de entes ubicados fuera del ámbito del Poder Ejecutivo.

El material comprende:

1. El tratamiento teórico de acuerdo con los títulos del programa de la u.e.a Régimen de la Administración Pública.
2. La relación con las normas aplicables para el conocimiento de estas, del análisis crítico durante el desarrollo y de la elaboración de los ejercicios que se sugieren. Así como la comparación entre el orden federal y el local (de tres entidades federativa tomadas como ejemplos). Las leyes que se usarán no se incorporan, son información pública y deben consultarse en el momento por las posibles reformas. Por este motivo se proporciona el enlace a la fuente de consulta directa.

3. Diseño y propuesta de dos ejercicios para aplicar el conocimiento. El contenido incluye copia de una decisión jurisprudencial sobre un acto administrativo que se sugiere para realizar uno de los dos ejercicios planteados .

4. La bibliografía con los autores para consulta, complemento y orientación sobre conceptos críticos tales como la definición de acto administrativo, los efectos jurídicos, la clasificación con repercusión legal y la nulidad, absoluta o relativa, y categorías que intervienen en la interpretación normativa. Así como la dirección electrónica, enlace directo a las páginas web de donde se toman la legislación y documentos.

LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Si bien nos toca en este módulo estudiar el acto administrativo como parte del régimen de la administración pública, lo cierto es que el concepto general es aplicable a la declaración de voluntad de cualquier órgano del Estado. El concepto y los elementos propios que caracterizan el modo de expresión de voluntad como tal **no es exclusivo del hacer de los órganos y organismos que auxilian en la función y rama ejecutiva**. Es así por cuanto “administración pública” y los actos jurídicos y materiales que la conforman no están solamente referidos a la actividad de esta naturaleza que realizan los órganos de la rama ejecutiva (Fernández Ruiz, 2015). **Aunque sí cabe precisar que de los actos jurídicos como administración pública que tratamos aquí incluye a lo emitidos por los organismos constitucionales autónomos puesto que estos son materialmente administrativos y ejecutivos en el sentido de ejecución de ley con el fin de actualizar algún mandato legal de interés general y repercusión directa en los derechos e intereses de los particulares; nota de la que carece la “actividad administrativa” que realiza cualquier ente público como la necesaria para su propio funcionamiento, actividad interna, y sin efectos jurídicos directos en los derechos de particulares.**

Además de las enseñanzas de la doctrina *ius administrativista* debemos notar la última *ratio* de la existencia de conceptos comunes, pertenecientes a las figuras del derecho público. En esta tarea, nos sirve como explicación de fondo razonar desde el principio de legalidad y de dos instituciones del derecho público, normadas por la rama constitucional y administrativa.

1. Considerando el principio de legalidad, bien sabemos que este es una exigencia del Estado de Derecho que rige para todos los órganos públicos. Es muestra del actuar en virtud de competencia, de mandato legal, sea expreso o razonablemente implícito. Este principio es expresión de la relación entre la acción u omisión de un sujeto, ente público, con el derecho. No puede por tanto ser exclusivo de los órganos de la administración pública, sino garantía de que es voluntad de la ley la incidencia en la situación jurídica de los ciudadanos de toda la acción estatal, aún en presencia de facultades con elementos discrecionales.

2. Sin perjuicio de lo anterior, los conceptos comunes respecto del acto administrativo tienen razón de ser en la congruencia que debe manifestar el ordenamiento jurídico entre sus instituciones. En este caso, lo general de los actos jurídicos se relaciona con la instrumentación de dos figuras: la responsabilidad de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado. Las causas de una y otra, acciones u omisiones en forma de actos jurídicos o materiales, no

distinguen el carácter del órgano ni la pertenencia a un poder o rama estructural del Estado. Solamente atenderemos al órgano del cual procede la acción u omisión para precisar el encuadramiento de las causas y la afectación a los bienes jurídicos que se protegen. Por ejemplo, no debemos pensar que para confirmar la causa que compromete la responsabilidad del Estado por daños, al ser el presupuesto que se exige “actividad administrativa irregular”, debemos pensar que se trata solamente de la que proviene de un órgano de administración pública. La ley reglamentaria de la figura constitucional lo aclara muy bien cuando refiere a quienes se les aplica sus normas, a los entes públicos federales, y los enlista —artículo 2 de la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. De acuerdo con esta normativa pueden incurrir en *actividad administrativa irregular* y comprometer al Estado con la reparación de daños, cualquiera de los órganos del Estado, incluidos los del poder legislativo, del poder judicial o de los constitucionales autónomos, siempre y cuando la acción u omisión tenga naturaleza materialmente administrativa. La única exclusión proviene si la acción u omisión fuese materialmente legislativa o se tratara de error judicial. Los elementos generales de la figura no excluyen de su aplicación por el órgano que lo expide. Del mismo modo se aplicará el régimen previsto para la responsabilidad de los servidores públicos, independiente del órgano al que la persona indiciada esté adscrita. Evidentemente que será el cargo, empleo, comisión en donde tiene relevancia lo hecho con apego o no a las exigencias legales.

Los conceptos generales del acto administrativo, independiente del órgano que lo realiza, comprenden la naturaleza jurídica y sus elementos, las características, los tipos, los efectos y la validez (estudio de la regularidad o irregularidad).

No obstante, los conceptos de la teoría general, vamos a particularizar la expresión de voluntad proveniente de los órganos que componen a la Administración Pública, centraliza y paraestatal, tanto en el orden federal como local (entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México).

Todos los órganos del Estado, federal y local, deben llevar a cabo actividades de diversa naturaleza para cumplir los fines encomendados por las normas que componen el ordenamiento jurídico mexicano, y lo hacen a través de actos jurídicos y de actos materiales.

De tal suerte, la función pública o lo que el Estado hace (Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto & Lucero Espinoza, Manuel, 1994) en el ámbito del Poder Ejecutivo se caracteriza desde ya como material y formalmente administrativa. Y la primera clasificación que hacemos de ella distingue dos tipos, a saber:

1. Actos jurídicos: consisten en la creación de situaciones jurídicas individuales y concretas, así como generales en una sola oportunidad. El

caso de efectos generales sucede en presencia de actividad normativa de los órganos que integran la administración centralizada y paraestatal, aunque no todo dictado de normas crea situaciones generales. Únicamente estaremos en presencia de efectos generales frente al reglamento de ley y de disposiciones administrativas de carácter general. Todo otro conjunto de reglas queda comprendido en actos administrativos normativos con efectos individuales y concretos.

2. Actos materiales: es la actividad de carácter técnico y operativo para obra pública, funciones propias, servicios y servicios públicos prestados directamente por el Estado; en todos los casos estos actos materiales están precedidos de actos jurídicos.

EXPRESIÓN DE LA FUNCIÓN A TRAVÉS DE ACTOS JURÍDICOS. UBICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Debemos anticipar que el acto administrativo es un acto jurídico. Considerando esta primera determinación y el conjunto de facultades de los órganos y organismos administrativos, podemos distinguir los tipos de actos jurídicos y, entre ellos, dónde queda ubicado.

La clasificación necesaria para confirmar la primera determinación que anticipamos toma como criterio los requisitos para la formación del acto:

1. Actos jurídicos bilaterales: contratos administrativos y contratos: leyes administrativas (adquisiciones y obra pública. Particulares en hidrocarburos) y Código Civil como ley del caso, si no existe ley administrativa aplicable, o como norma supletoria en la medida de estar anunciada la supletoriedad.
2. Actos jurídicos multilaterales: convenios (interinstitucionales e inter orgánicos), elaborados en los casos previstos por las leyes administrativas.
3. Actos jurídicos unilaterales: acto administrativo, sujetos al régimen establecido con base constitucional en las leyes de procedimiento, federal y locales.
4. Actos jurídicos normativos: Reglamento de ley, disposiciones administrativas de carácter general y normas con efectos particulares y concretos.

ACTO ADMINISTRATIVO

Desde la ubicación que hicimos en el tema anterior expresamos que los órganos y organismos de la administración pública expresan la voluntad a través de diversos medios. Así, los *actos de administración* son aquellos con los cuales se producen efectos internos y no se afecta directamente a los particulares. A contrario, el *acto administrativo*, sea individual o general como el reglamento de ley y las otras normas reglamentarias¹, indiscutiblemente afectan la esfera jurídica de los gobernados, es decir, tienen la propiedad de crear, modificar, reconocer o extinguir derechos y obligaciones, creando por tanto situaciones jurídicas particulares o generales.

El estudio encuentra abundante sustento doctrinal sobre la conceptualización y clasificación, así como respecto de la identificación de los elementos y requisitos, no sólo precisando su plena identificación, sino sobre la relevancia para la validez y eficacia de los actos administrativos y la declaración de la nulidad absoluta o nulidad relativa.

Además de lo anterior, conforme el método que seguimos, son fuente de información y trabajo las leyes de procedimiento administrativo, federal y estatales.

En el primer caso a la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)* (Cámara de Diputados, "Leyes Federales Vigentes" en "Información Parlamentaria", 2022).

Respecto de las leyes estatales (Cámara de Diputados, "Leyes de los Estados". , 2022), recomendamos las correspondiente al Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2022), de Tlaxcala (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2022) y de la Ciudad de México (Congreso de la Ciudad de México, 2022). La razón de esta recomendación consiste en un régimen que sintetiza lo esencial y resuelve sobre las posiciones doctrinales encontradas.

¹La naturaleza jurídica del reglamento de ley y de las disposiciones administrativas de carácter general se determina desde el punto de vista formal y material. Es función administrativa desde el punto de vista formal, subjetivo u orgánico, aunque materialmente tienen naturaleza normativa con efectos generales, es decir, normas impersonales. De acuerdo con las leyes de procedimiento administrativo, federal y estatales, los actos normativos se rigen por las disposiciones de los actos administrativos, entre ellos, el reglamento de ley y las disposiciones administrativas de carácter general.

CONCEPTO DOCTRINAL DE ACTO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con Rafael Bielsa, autor citado por Martínez Morales (Martínez Morales, 2012), se puede definir como un acto de decisión general o especial proveniente de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos e intereses y deberes de los particulares y de los demás órganos administrativos. Resulta el medio esencial para que la administración pública forme y declare la voluntad estatal de índole general (reglamento) o de carácter particular o especial (acto administrativo individual).

Sin embargo, considerando más definiciones de la doctrina recomendada², encontramos de manera constante ciertas apreciaciones o elementos del concepto. De esta observación podemos sintetizar los elementos esenciales que sirven para caracterizar este tipo de acto jurídico como sigue:

1. Declaración unilateral: la formación y expresión de la voluntad no requiere de la voluntad del particular.
2. Sujeto activo: siempre será un órgano del estado en funciones, con facultades expresas dentro del ámbito de su competencia; excepcionalmente por razones de interés público inminente, con facultades razonablemente implícitas. Legalmente lo encontraremos como el sujeto que está facultado para dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar. Un ejemplo de esto último sería la notificación o publicación del acto administrativo que el sujeto dictó u ordenó y debe ejecutar. Este es el caso del acto para enviar al órgano, diario o gaceta oficial, para publicar.
3. Sujeto pasivo: un ciudadano, persona física o persona moral, pero también un conjunto de ciudadanos indefinidos en caso de normas reglamentarias. Por último, también el acto administrativo puede estar dirigido a un órgano u organismo público.

² Fernández Ruíz, Jorge, "Derecho Administrativo", México, D. F.: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016.

Dromi, R. (2004). "*Derecho Administrativo*" (10ª edición actualizada ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo", Primer Curso, México, D. F. : Harla, 1991.

Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Administrativo Mexicano", México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2007, 3ra edición.

Roldán Xopa, José, "Derecho Administrativo", México, D.F.: Oxford University Press, 2008. - Vol. Colección Textos Jurídicos Universitarios.

4. Motivo y fin: la causa legal y la de hecho que intervienen en la formación de la voluntad, fundamento y motivo, debe ser únicamente el interés general, aunque se trate de efectos individuales y concretos.

CONCEPTO LEGAL DE ACTO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con las leyes de procedimiento administrativo recomendadas, sea de modo expreso en la legislación estatal o implícito como en la ley federal, igualmente que hicimos con la doctrina, trataremos de elaborar un concepto con los aportes de las distintas normas donde se contiene una definición, sea en algún artículo dedicado a tal o como parte del glosario donde se fijan los alcances de los vocablos usados por la ley y sus efectos.

El acto administrativo, es la declaración unilateral de la voluntad ejecutiva que se forma y emana de las autoridades administrativas, en ejercicio de facultades o potestad pública, según los ordenamientos jurídicos de la competencia conferida, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir, derechos u obligaciones de los particulares o de órganos públicos, con la finalidad de atender y satisfacer el interés general.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La validez del acto y, en consecuencia, la producción de sus efectos depende en primera instancia de la existencia de los llamados por la doctrina elementos esenciales, o, legalmente denominados elementos de validez o sustanciales. Se trata entonces de aquellos sin los cuales el acto no tiene existencia jurídica. Si el acto carece de alguno de estos elementos el acto será declarado nulo, afectado de nulidad absoluta.

Considerando la doctrina y las leyes que sirven de base, estos elementos son:

1. Respecto del sujeto activo o emisor: Estar realizado por autoridad competente. Se trata del ejercicio de una facultad, mandato, o potestad pública. Si se trata de órganos colegiados, se cumple con este elemento cuando la declaración se forma con el quórum exigido para la sesión válida.
2. Respecto del consentimiento: La formación y expresión deben estar libre de error, dolo, violencia o vicio de la voluntad o consentimiento para formar y otorgar;
3. Respecto del objeto: El objeto del acto debe ser lícito, no sólo legal, sino también dentro del propósito que se tuvo al establecer la facultad. Además, el objeto debe ser material y jurídicamente posible, considerando las circunstancias de tiempo y lugar y normas relativas. No habrá objeto cuando sea ilegal o imposible acorde con el fin de la facultad y la ley que contiene a esta.
4. Por último, es un elemento esencial o sustancial si se contraviene el interés general, es decir, se otorga sin justificación.

REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con lo constante en la doctrina y en las distintas normas consultadas, los requisitos de validez son:

1. Constar por escrito;
2. Indicar el lugar y la fecha de su expedición. En caso de actos administrativos individuales es necesario que la notificación mencione la oficina en la que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo, sin que medie error en la referencia e identificación del expediente;
3. Nombre completo del o los interesados y documentos correspondientes, así como dar la intervención a los terceros interesados cuando las leyes aplicables a la materia del acto así lo determinen.
4. Debidamente fundado y motivado, con la manifestación clara e identificación del objeto del acto;
5. Ser notificado conforme los ordenamientos aplicables y, en su caso, la publicación en el diario o gaceta oficial. Si por el contenido del acto fuese necesario la notificación personal, se deberá mencionar esta circunstancia.
6. Tratándose de actos administrativos que pueden recurrirse, se deberá mencionar los recursos administrativos que el destinatario puede interponer, así como el término con que se cuenta para tal acción.

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En doctrina existen varias clasificaciones derivadas de los criterios que se asumen para su elaboración.

Sin embargo, legislativamente, en el ámbito local, se establece la tipología usando como criterio a los efectos que produce la declaración unilateral en los derechos e intereses y deberes de los destinatarios.

PRIMERA CLASIFICACIÓN LEGAL

Con relevancia para la distinción de los actos administrativos, e independiente del orden en que se exponen en las leyes, corresponde referir en primer lugar la que separa entre actos administrativos de carácter general y los de carácter individual. En ella se toma en cuenta el sujeto a quien van dirigidos los efectos jurídicos.

Sin embargo, para llegar a esta clasificación es necesario tener presente que siempre los actos administrativos tienen carácter normativo. En un caso, los generales representan un conjunto de normas impersonales y los de carácter individual consisten en normas que repercuten en una persona, física o moral.

Esta observación trae como consecuencia que la clasificación que hace un autor (Fraga, 1988) entre actos materiales y actos jurídicos es errónea. En realidad, corresponde a la actividad administrativa pero nunca a los actos administrativos por cuanto siempre estos son actos jurídicos y nunca materiales.

Para mejor entendimiento de esta primera tipificación de los actos administrativos veremos previamente las precisiones que complementan el estudio de uno de los temas que nos exige el programa, la jerarquía normativa y dentro de ella las normas reglamentarias, sujetas a las normas que rigen el acto administrativo.

Actos administrativos normativos generales y Actos administrativos normativos individuales

En virtud del principio de jerarquía normativa, después de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de los tratados internacionales, se encuentran las normas, formal y materialmente, legislativas, las dictadas por algún Órgano Legislativo con el carácter de ley.

Las diferencias entre las leyes se deben únicamente a la materia, el objeto y la competencia. De ello resultan los siguientes tipos: ley federal, ley reglamentaria, ley orgánica, ley general y ley local (Nava Negrete, 2007, 3ra edición).

El otro tipo de normas generales, materialmente legislativas, pero formalmente administrativas, son las expedidas por órganos distintos del poder legislativo.

Considerando el concepto doctrinal y legal de acto administrativo, los actos normativos quedan bajo el régimen de acto administrativo. Será así en tanto su esencia consiste en una declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, y van dirigidos a los administrados en su conjunto. Estos resultan ser los actos normativos de carácter general. Y cuando el conjunto de normas son actos concretos para incidir la esfera jurídica de persona determinada, estamos en presencia de los actos administrativos normativos.

De esta distinción en las leyes encontramos que los actos pueden ser generales o individuales. Los primeros son llamados legalmente “actos administrativos normativos de carácter general” . Pertenecen a este tipo de acto administrativo el “reglamento de ley” y las “reglas generales administrativas”. Los dos tienen naturaleza reglamentaria. Considerando la jerarquía normativa dependen de una ley en sentido formal y material. Cumplen por tanto la misma función y mantienen el carácter de impersonal.

A diferencia, los actos normativos individuales son también actos administrativos normativos, pero de carácter individual e. g. una circular o memorándum dirigida a persona determinada, título de concesión, un permiso, etc.

Seguidamente veremos las diferencias entre las normas con naturaleza reglamentaria a través de tesis jurisprudenciales.

Reglamentos de ley. Facultad constitucional del Poder Ejecutivo

Complementamos las conceptualizaciones doctrinales con las precisiones jurisprudenciales. Resulta muy esclarecedora la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), número 79/2009 , en el sentido de reafirmar lo dicho por la doctrina sobre la naturaleza jurídica material de los reglamentos de ley. Esta tesis también aclara respecto de la facultad exclusiva e indelegable del Poder Ejecutivo para emitir dichas normas, haciendo con ello compatible la habilitación a otros órganos para emitir reglas administrativas

generales como veremos más adelante. Interesa recuperar textualmente lo dicho por el Pleno sobre el reglamento de ley en el sentido de que las

“[...] disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.”

Reglas Generales Administrativas. Facultad otorgada por ley a los órganos administrativos, distinto del Poder Ejecutivo

La denominación tiene razón en el uso que se hace en la jurisprudencia mexicana para designar a todas las normas o disposiciones administrativas de carácter general que no son reglamento de ley. Son las dictadas por un órgano administrativo, perteneciente al ámbito del Poder Ejecutivo, en virtud de una ley que los faculta . De este modo, los órganos administrativos emiten normas generales con fundamento en las llamadas también por los tribunales “cláusulas habilitantes”, actos formalmente legislativos, expedidas con sustento constitucional y conforme su naturaleza y finalidad .

Las reglas generales administrativas resultan ser formalmente distintas del reglamento de ley, puesto que este solo puede dictarlo el Poder Ejecutivo, aunque materialmente cumplen la misma función que un reglamento de ley en el sentido de proveer especificaciones necesarias, las más de las veces de carácter técnico, requeridas para el cumplimiento de la conducta que una ley estipula como obligatoria. El ejercicio de la facultad y las normas mismas están sujetas al control de legalidad.

Cabe precisar sobre la legitimidad de legislar facultando a los órganos administrativos lo siguiente: “[...]en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.”

Cumplen la función de regular los aspectos técnicos u operativos de alguna materia específica a la que se refieren, expresamente a través de la cláusula habilitante que establece el límite material de la facultad y el órgano que es facultado. La naturaleza jurídica de normas reglamentarias que detentan las asemeja a los reglamentos de ley, tanto por el carácter de sus efectos generales como por el hecho de estar sujetas al principio de reserva de ley y al principio de jerarquía normativa. Materialmente las normas administrativas generales están acotadas por los límites y alcances de la legislación que van a ejecutar y desarrollar.

Situación distinta a lo anterior es el caso de las normas que dictan los constitucionales autónomos en su carácter de órganos reguladores facultados por la propia constitucional. Es el caso la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal Electoral quienes conforme la CPEUM, artículo 28, p. vigésimo, fracción IV, podrán “[...] emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.”

Podríamos preguntar si se trata de una suerte de “reglamentos autónomos”, aunque no encajan en ninguna de los tipos que considera la doctrina nacional. Si acaso, conforme lo argumentado por la SCJN con motivo de la sentencia que resuelve la controversia constitucional 14/2001 , argumentos que refrenda la Segunda Sala de la SCJN en la ejecutoria a la contradicción de tesis 269/2007 .

Por otra parte, cabe tener presente que son atribuciones cuyo control está mediado por el principio de división de poder y de constitucionalidad en la medida que los actos administrativos regulan o ejecutan las leyes relativas a la materia de su competencia.

SEGUNDA CLASIFICACIÓN LEGAL

Siguiendo las leyes estatales tomadas como fuente de análisis, ¿Cómo se clasifican los actos administrativos, considerando el ámbito individual donde se producen los efectos legales?

La distinción legal los ubica en siguientes tipos: definitivos, procedimentales o ejecutivos, con subtipos en el primero de ellos.

1. Son actos **definitivos** los que son un fin en sí mismo o resultan de un procedimiento ordinario. Por tanto, pueden ser:

a) **Declarativos:** quedan incluidos todos lo que solamente reconocen una situación jurídica del particular, sin modificar en ningún sentido. Tienen la función de ser necesarios en la realización de algún trámite o de otro acto administrativo. Son de este carácter las certificaciones, actos registrales, dictámenes técnicos, expedición de constancias, contestación de peticiones confirmativas o negativas, sin necesidad de ningún otro acto administrativo o análogo.

b) **Regulativos:** pertenecen a este grupo toda declaración unilateral de voluntad mediante el cual la autoridad administrativa le permite a un particular el ejercicio de alguna actividad, a la que tiene derecho y que se encuentra normada por la Ley o Reglamento en tanto los requisitos para su normal realización. Son ejemplos las licencias, autorizaciones, permisos, o análogos.

c) **Constitutivos:** son aquellos en virtud de los cuales nacen derechos o obligaciones entre la autoridad administrativa y el particular. En discrepancia con la doctrina quedan incluidos en este subtipo las concesiones, y sin objeciones las adjudicaciones y el resultado en los procesos de licitaciones o las resoluciones de recursos administrativos.

2. Son actos **procedimentales** los que, junto a otros actos administrativos, ordenados y sistematizados, concurren a fin de emitir un acto definitivo, sea declarativo, regulativo o constitutivo. Pertenecen a este tipo las audiencias, notificaciones, los autos, ofrecimientos y desahogos de pruebas y análogos.

3. Son actos **ejecutivos** los que, por virtud de su carácter coercible, ejecutan un acto administrativo definitivo. En realidad, todos los actos administrativos son ejecutivos. El nombre es lo que criticamos. Por el efecto en los derechos podrían ser llamados restrictivos. Se mencionan como tales a los medios de apremio, sanciones, resolución de procedimientos económicos de ejecución o análogos.

CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La nota principal, la ejecutividad del acto administrativo, deriva de la presunción de validez, presunción de legalidad. Aunque cabe precisar que se trata de una presunción *iuris tantum* que puede combatirse en sede administrativa a través del recurso previsto y ante los Tribunales de Justicia Administrativa, según corresponda al orden federal o local.

En tal virtud, la estabilidad del acto se mantiene hasta tanto no haya sido declarada la nulidad por autoridad competente. Por lo mismo las leyes establecen como regla la imposibilidad de suspensión de sus efectos, a no ser siguiendo los medios y procedimientos legales de la materia o del procedimiento administrativo, y, siempre y cuando con ella no se lesione de manera irreparable el interés general o se violen leyes de orden público.

La presunción y la consecuencia de ella son expresión de validez y de la capacidad legal para producir sus efectos jurídicos. El acto es perfecto, dirá la doctrina.

No obstante, el acto válido o perfecto no es plenamente eficaz o no es exigible hasta tanto reúna la condición de notificación de actos individuales o la publicación de actos generales y de los individuales cuando así lo prevean los ordenamientos aplicables.

El acto administrativo ejecutivo, válido, eficaz y exigible se presenta a partir del momento de conocimiento fehaciente por su notificación o publicación conforme a su naturaleza.

Están exceptuados de notificación y publicación los siguientes actos:

- a. Los que conceden a los particulares beneficios o autorizaciones y son exigibles desde la fecha de expedición o de la fijada en el propio acto como inicio de su vigencia.
- b. Los que ordenan de manera urgente y son exigibles desde la fecha de su emisión. La urgencia deviene de causas indudables y justificadas de interés público, o caso de la realización de inspecciones, vigilancia e investigaciones o vigilancia.

Es así que, todo acto administrativo válido y favorable al particular es exigible, es decir, se cumple y respeta en todo momento. Para detener sus efectos será necesario la declaración de nulidad hecha por el Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente.

La ejecutividad como característica justifica la ejecución forzosa por parte de la autoridad responsable perteneciente a la Administración Pública correspondiente. Las leyes proveen los medios para tal procedimiento con el requisito de observar la proporcionalidad. Las leyes establecen un conjunto de estos medios, entre los que se encuentran el apremio sobre el patrimonio; la ejecución subsidiaria por parte de órganos de la propia Administración o de un tercero, cuando proceda según cada caso; la multa y, por último, actos sobre la propia persona o personas obligadas, como arresto hasta por treinta y seis horas con fundamento en el artículo 21, párrafo 4to, de la CPEUM.

Debido a la ejecutividad, la ejecución forzosa las leyes pueden autorizar el auxilio de la Fuerza Pública.

En caso de que las medidas de apremio resulten insuficientes, las leyes suelen prever contra el incumplidor con figuras como el delito de desobediencia y la resistencia de particulares.

No obstante, cabe aclarar que en la determinación de la medida y en su aplicación, además de lo que dispongan las leyes del caso, deberá cuidarse el respeto a los derechos fundamentales en los términos del artículo 1 de la CPEUM. La ejecución forzosa procede una vez agotado el procedimiento respectivo y mediante resolución de la autoridad competente.

NULIDAD

La disparidad doctrinal y legal respecto de la consecuencia en caso de falta de algún elemento sustancial o esencial y de un requisito de validez, proviene de la inexistencia de una teoría acabada, con amplio consenso autoral que aborde el problema de la existencia y de la nulidad respecto de los actos jurídicos del derecho público.

El artículo 3 de la LFPA enumera todos los elementos y requisitos. La *omisión o irregularidad* de alguno de los contenidos en las fracciones I a X provoca la nulidad. Se trata de los elementos de fondo, elementos esenciales o sustanciales de los actos jurídicos.

De tal suerte que la declaración de nulidad en sede administrativa, debe ser realizada por el superior jerárquico o por el mismo cuando el acto afectado de nulidad provenga del titular de una dependencia. La declaración acarrea la invalidez, por lo que, no se presumirá ejecutable en tanto es ilegítimo. Sin embargo, será subsanable, quedando subsistente la posibilidad de expedir un nuevo acto. En tal caso, el sujeto a quien va dirigido no tiene la obligación de cumplirlo, tampoco los servidores públicos, quienes harán constar de manera fundada y motivada su negativa a ejecutar el acto. Según esta ley, la declaración de nulidad produce efectos retroactivos. Si el acto hubiera consumado sus efectos, o bien, resulte imposible jurídicamente o de hecho regresar a la situación anterior, retrotraer sus efectos, dará lugar a la responsabilidad del servidor público que emitió el acto u ordenó su ejecución, así como a la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, estas faltas o irregularidades conducen a la nulidad lisa y llana en el contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

En esta misma Ley, la *omisión o irregularidad* de los elementos y requisitos contenidos en el artículo 3, fracciones XII a XVI, acarrea la *anulabilidad* del acto administrativo. Consideramos se trata de vicios en los elementos o requisitos de forma. El acto conserva la presunción de legitimidad y la característica de ejecutividad mientras no se declare la nulidad. No obstante, puede ser subsanado con el restablecimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Sin embargo, en el juicio contencioso, si se hacen valer diversas causas de ilegalidad, de índole formal, en principio no procedería la declaración de nulidad del acto impugnado, subsanado y convalidado; así será siempre y cuando no

ocasionen perjuicio jurídico al quejoso. Habrá perjuicio jurídico cuando las ilegalidades afectan su defensa y trascienden al sentido de la resolución³.

Por su parte, las leyes estatales consultadas distinguen claramente y separan los elementos sustanciales y los requisitos de validez. La falta de cualquier de ellos, en uno u otro caso, conduce a la nulidad absoluta o a la nulidad relativa respectivamente. Sin embargo, la *Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México*⁴ sigue el tratamiento de la LFPA, es decir la omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por artículo 6 genera la nulidad y la omisión o irregularidad de los enumerados en el artículo 7 produce la anulabilidad.

De acuerdo con las otras dos leyes estatales consultadas, la falta de un elemento sustancial o esencial será causa de nulidad absoluta.

La omisión o irregularidad de los elementos sustanciales hace que los efectos producidos sean provisionales, serán destruidos retroactivamente cuando se decreta la nulidad por la autoridad judicial y, por ser la omisión de orden público, no es susceptible de convalidarse, pudiendo invocarse por todo interesado inclusive en aquellos casos de los derechos difusos.

La declaración por autoridad responsable de nulidad relativa procede ante la omisión de alguno de los requisitos de validez. Mientras no se emita la declaración o de suspensión, el acto conserva la validez, puede ser ejecutado y subsanado por la autoridad que lo emite. La subsanación recupera la plena validez y eficacia del acto y producirá efectos retroactivos a la fecha de su expedición, excepto si ocasiona perjuicios al particular.

La declaración de nulidad absoluta o nulidad relativa puede ser solicitada a través del recurso previsto en las leyes. Aunque una y otra puede ser demandada ante el correspondiente Tribunal de lo contencioso administrativo.

³ De acuerdo con la interpretación de los artículos 50, párrafo segundo, y 51, fracciones II y III, y párrafo segundo, incisos a) a f), de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, que hace Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. Décima Época. Materia: Administrativa. Tesis: XVI.1o.A.152 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 53, Abril de 2018, Tomo III, página 2405.

⁴ En su glosario define a la nulidad, sin distinguir absoluta y relativa, sino como un concepto que indica una declaración de autoridad competente respecto de un acto administrativo señalando el incumplimiento con alguno de los elementos de validez que se establecen como tales en la Ley, por lo cual no genera efectos jurídicos.

EXTINCIÓN DEL ACTO

En caso de actos generales la extinción puede suceder por fecha determinada en el propio acto o por abrogación normativa.

Las causas por la cuales se extingue el acto administrativo de carácter individual pueden ser:

CAUSAS ORDINARIAS:

- a. Cumplimiento de su finalidad;
- b. Expiración del término fijado como fecha de término;
- c. Realización de la condición resolutoria prevista legalmente;
- d. La renuncia expresa del particular del acto dictado en su beneficio y no resulte perjuicio del interés u orden público.

CAUSAS EXTRAORDINARIAS:

- a. Revocación, según las disposiciones legales aplicables en la materia de que se trate, y
- b. Cancelación a modo de sanción en los casos de incumplimiento de las normas de ejecución.

EJERCICIOS. APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO

ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL. NATURALEZA DE LAS NORMAS JURÍDICAS GENERALES DICTADAS POR ORGANISMOS EJECUTIVOS

Considerando la actividad normativa de los órganos con funciones ejecutivas, sean del ámbito del Poder Ejecutivo o alguno de los organismos constitucionales autónomos con funciones ejecutivas y lo desarrollado en el título de este trabajo “ACTOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS DE CARÁCTER GENERAL”:

Determinar el carácter, si actos administrativo o legislativo, conforme el rubro y el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia P./J. 47/2015 (10ª), Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, Enero de 2016, Tomo I. Materia: Constitucional. Página: 444.

Se transcribe:

“INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA.

Los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la que, en diversos precedentes, ha sido confinada a límites precisos, concluyendo que el principio de división de poderes prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, lo que implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas. Así, no pudiendo el reglamento más que ejecutar y desarrollar la ley, sin la cual no podría existir,

la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley y el reglamento se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no sólo de la superioridad jerárquica de la ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Ahora bien, cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios -en todo su alcance constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico. Así, los precedentes referidos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, no son aplicables a las disposiciones de carácter general del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en las normas administrativas de carácter general del regulador sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal. Por tanto, en principio, no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.”

PRESENTACIÓN, IDENTIFICACIÓN Y REVISIÓN JURÍDICA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

1. Escoger un acto administrativo otorgado por una autoridad, órgano u organismo de la Administración Pública del Estado de Jalisco o del Estado

de Tlaxcala, para lo cual, se tendrán como tales los citados en la clasificación legal. Hacer el siguiente análisis:

a. Presentar el tipo de acto con una descripción conforme el concepto de acto administrativo, la ley específica que rige el acto, con la identificación de la autoridad que lo emite y el detalle de sus efectos (ubicando para sus efectos según las clasificaciones: si es general o individual, el tipo, subtipo, si corresponde).

b. Identificar los elementos de validez o elementos sustanciales y los requisitos de validez. En cada caso constatando lo necesario para la validez.

c. Describir una causa para la declaración de nulidad absoluta y una para nulidad relativa. Explicar los efectos de tal declaración, en uno y otro supuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados, C. (Octubre de 2022). "Leyes de los Estados". . México, Ciudad de México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>
- Cámara de Diputados, C. (octubre de 2022). "*Leyes Federales Vigentes*" en "*Información Parlamentaria*".
- Congreso de la Ciudad de México. (septiembre de 2022). "Marco Legal de la CDMX". Ciudad de México, México. Obtenido de <https://www.congresocdmx.gob.mx/marco-legal-cdmx-107-1.html>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2022). "Legislación Estatal". "*LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO*". Guadalajara, Jalisco, México. Obtenido de <https://sites.google.com/view/legislacioncongresojalisco>
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (septiembre de 2022). "Legislación". Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala. Obtenido de <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, & Lucero Espinoza, Manuel. (1994). "*Compendio de Derecho Administrativo*" (Vol. Primer Curso). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Dromi, R. (2004). "*Derecho Administrativo*" (10ª edición actualizada ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Fernández Ruiz, J. (2015). "La administración pública federal en la Constitución mexicana" en "100 Años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-2017)". (I. d. UNAM, Ed.) México, México. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=R3TkmApFW1Q>
- Fernández Ruiz, J. (2016). "*Derecho Administrativo*". México, D. F.: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). "*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*", México: INAP, 2015. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Fraga, G. (1988). *"Derecho Administrativo"*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Guerrero, O. (2021). *"Administración Pública. De la a la Z"* en *"Cátedra Francisco I. Madero"*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=j0KUG5SLRNo>
- Martínez Morales, R. I. (2012). *"Derecho Administrativo"*, (6ta. ed., Vol. 1er. Curso). México, D. F.: Oxford.
- Nava Negrete, A. (2007, 3ra edición). *"Derecho Administrativo Mexicano"*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Roldán Xopa, J. (2008). *"Derecho Administrativo"* (Vol. Colección Textos Jurídicos Universitarios). México, D.F.: Oxford University Press.