

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

La intención de este capítulo es advertir que tomando en cuenta las características, los elementos y, en general, los lineamientos que rigen la emisión de los actos administrativos, para estimar que estos son legales; es decir, conforme a derecho, y que, por ende, sus efectos trascienden a la esfera jurídica de los particulares sin trastocar sus derechos fundamentales (con respecto a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 del pacto federal), siempre deben dictarse con estricto apego al principio de legalidad previsto en el numeral en comento.

Asimismo, se pondrá de relieve que es la jurisprudencia y no la ley la que ha establecido el alcance de los elementos apuntados en el párrafo que precede; esto es, hasta dónde y en qué medida aquéllos deben ser colmados por la autoridad administrativa a fin de considerar que sus actos se encuentran apegados a derecho. De igual forma, se intentará resaltar que complementando lo establecido en los ordenamientos generales, mediante los criterios del Poder Judicial de la Federación se ha precisado cuál es la consecuencia de emitir un acto administrativo con determinadas anomalías.

Pues bien, la emisión de los actos administrativos está encomendada esencialmente al Poder Ejecutivo, quien por sí o mediante sus distintas dependencias emite acciones hacia los particulares, incidiendo en su esfera jurídica.

El cumplimiento de los elementos esenciales de aquéllos, según la doctrina, otorga seguridad jurídica al gobernado y le da un sentimiento de confianza y certeza en el sentido de la legalidad y justicia del acto que tiene enfrente.

En este aspecto, debe comentarse, de inicio, que de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al presidente de la nación ejecutar las leyes emanadas del Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. Tal ejecución puede hacerla de manera directa o a través de alguna de sus dependencias previstas en la Ley Orgánica de la Administra-

ción Pública Federal, según la materia del acto a emitir; esto, de conformidad, además, con lo previsto en el artículo 92 del indicado pacto federal.³⁰

La emisión de los actos administrativos no está restringida sólo al ámbito federal, sino que está inmersa en cada acción de los distintos ámbitos de gobierno, ya sea federal, estatal, municipal, Distrito Federal, delegacional³¹ y sus diferentes dependencias; en fin, cada acto que se emita en ejercicio de un poder público es llamado acto administrativo.

Así, entramos a un debate, que nos sirve de preámbulo: ¿en qué medida se otorga seguridad jurídica a los gobernados y es conforme a derecho, que el Ejecutivo aplique leyes inconstitucionales, o bien que provea su exacta observancia mediante actos que están apoyados en leyes inconstitucionales?

Al respecto, debe comentarse que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que corresponde únicamente al Poder Judicial de la Federación analizar la constitucionalidad de una ley, por lo que al Ejecutivo no le queda más remedio que aplicarla aunque estime que es inconstitucional o así ya se haya declarado, situación que se presenta en la práctica cotidiana.

Sin embargo, consideramos que si bien el Ejecutivo está obligado a aplicar las leyes, no debe hacerlo respecto de aquellas que son inconstitucionales, porque, por una parte, consideramos ilógico que la propia Constitución del país obligue a ejecutar leyes que no están conforme a sus propios lineamientos, ya que sería un acto autodestructivo e incongruente no propio de la naturaleza de una Constitución, y, en segundo lugar, porque para que tal caso sucediera se necesitaría que los ordenamientos legales así lo permitieran, lo cual sería de tal modo trágico que tendríamos que reconocer que el único poder supremo sería el Legislativo, por encima incluso de la Constitución federal, situación que evidentemente no puede ser, por una razón muy elemental: la parte no puede ser más que el todo en su conjunto.

³⁰ El numeral 92 del pacto federal señala: Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

³¹ En relación con estos niveles de gobierno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 28/2002, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil tres, estableció que además de los órdenes de gobierno habituales (federal, estatal y municipal), existían otros sui generis como el Distrito Federal y las delegaciones que lo conforman. Una jurisprudencia que derivó de dicho asunto es la de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS”. Identificada con el número P./J. 61/2003, visible en la página 887, del Tomo XVIII, del mes de diciembre de dos mil tres, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Todo este razonamiento sirve para evidenciar que cuando se emite un acto administrativo, la autoridad de quien emana puede, según su criterio, estimar si la ley en que apoya su acto está acorde o no a derecho, de manera que no está “necesariamente obligado” a emitirlo, sino más bien a ponderar el derecho en juego y con base a ello, dictar el acto de autoridad.

Tal dilucidar parece haberse olvidado, porque actualmente el Ejecutivo, por sí o por sus dependencias, aún cuando una ley ha sido declarada inconstitucional, la sigue aplicando a ojos cerrados, sin importar aquella declaratoria,³² de lo que se deduce que en la actualidad el mero cumplimiento de las leyes no garantiza una plena seguridad jurídica hacia los gobernados.

Lo anterior sucede, inclusive, cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1930, emitió un criterio en el que reconoció lo que antes afirmamos, acerca de que no deben aplicarse las leyes mecánicamente, sino ponderar el derecho en juego. Tal es el sentido de la tesis aislada que con el número 721 está visible en la página 506 del tomo I de los precedentes relevantes del máximo tribunal del país, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de dos mil, cuyo rubro y texto es:

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Conforme a nuestro régimen constitucional, sólo el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad de calificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes expedidas por otro Estado; pero de aquí no puede inferirse, jurídicamente, que las autoridades administrativas encargadas de una función legal, de la decisión de un caso, con sujeción a la ley, no tengan facultad para interpretar éste al aplicarla, sino que deban proceder mecánicamente. La aplicación de las leyes es una función de la inteligencia, y tal función no se llenaría acertadamente, si las leyes fuesen aplicadas mecánicamente, por lo que, cuando dentro del orden jurídico-constitucional que rige en el país, la ley otorga a la autoridad administrativa, la facultad de conocer y resolver un caso legal, implícitamente le está confiriendo la de interpretar la ley que rige el caso, si éste ha de resolverse conforme a principios de razón.

³² Actualmente, para muestra basta un botón: a diciembre de 2006, la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal elaboró 2,275 demandas, de las cuales 503 son de materia administrativa, 677 de materia fiscal y 1,066 por violaciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (cfr. www.tcadf.gob.mx/informe2006), la mayoría respecto de situaciones ya resueltas por medio de jurisprudencia como la inconstitucionalidad del artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, que prevé el pago del impuesto predial sobre base rentas y la obligación de emitir boletas de infracción de tránsito debidamente fundadas y motivadas (cfr. núms. de registro 211,535 y 181,692, del disco óptico IUS 2007, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

De manera que si el Ejecutivo puede interpretar la ley que ejecuta, lo que lleva a demostrar que está consciente cuando aplica una ley inconstitucional, debe consecuentemente afirmarse que es plenamente responsable de ese acto, sin que valga la excusa de que solo aplica la ley, sino que puede valorarla desde un punto constitucional, bajo ciertos límites, como lo establece Jorge Carpizo,³³ retomando a Gabino Fraga; a saber: 1. Que con relación al caso no se haya interpuesto juicio de amparo respecto al tema de interpretación; 2. Que no se pretendan reglar los actos de otros poderes; 3. Que esa interpretación tenga la posibilidad legal de ser revisada por el Poder Judicial de la Federación, y 4. Que tengan facultades de decisión.

A pesar de un exordio realizado por Carpizo sobre la facultad del Ejecutivo de aplicar leyes inconstitucionales, concluye que "...la autoridad administrativa no debe dejar de ejecutar una ley por considerarla inconstitucional...",³⁴ aspecto con el cual diferimos, pues según la época democrática que está viviendo el país, el aspecto rígido del presidencialismo está destinado a desaparecer en poco tiempo, por lo que aceptamos las posiciones que consideramos más correctas en relación con la emisión de los actos administrativos, las que son sustentadas por Diego Valadés y Óscar Correas, quienes señalan que el primero, si bien los órganos de poder sólo les es posible lo expresamente permitido en las leyes, no menos cierto es que esto es por cuanto concierne a sus atribuciones, porque la ampliación de sus facultades equivale a una reducción de los derechos de que gozan los gobernados; sin embargo: "...lo que sí pueden hacer los órganos de poder es contraer una mayor carga de responsabilidades ante los gobernados, si con esto aumentan o mejoran las condiciones de control político, sin afectar el derecho de los ciudadanos al buen gobierno".³⁵

Mientras que el segundo precisa que "...si la ley es injusta, entonces la ley debe ser desobedecida mientras que cambia. Esto es: el postulado del defensor de los derechos humanos, es el incumplimiento de las leyes injustas, y su posterior abrogación y cambio".³⁶

Con lo anterior queremos poner en evidencia que la emisión de los actos administrativos y, por consecuencia, su aplicación, no debe ser rígida conforme a la letra de la ley, sino que más bien debe ser una actividad democrática;³⁷ esto es, referida al bienestar del pueblo, buscando ponderar

³³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 25, p. 96.

³⁴ *Ibidem*, p. 97.

³⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 11, p. 90.

³⁶ Correas, Óscar, *Acercas de los derechos humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2003, p. 71.

³⁷ Nos referimos al término democrático, considerando a la "democracia" como se establece en el artículo 3o., fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos

lo mejor posible los intereses en juego, tratando de no incidir negativamente en la esfera del particular sin un sustento de fuerza mayor que así lo respalde.

Tal vez se podría señalar que esto estaría en contraposición con la garantía de seguridad jurídica; sin embargo, opinamos que no es así, pues es aquí donde consideramos que la participación de la jurisprudencia incide equilibrando la situación.

Así es, porque mediante la jurisprudencia se podría advertir cuál es la decisión válida o qué constituye una “unidad de solución justa”³⁸ al caso concreto, de manera que si bien es cierto que la autoridad administrativa cuenta con plena discrecionalidad para emitir el acto, esto sólo se refiere a su capacidad para elegir entre un abanico de consecuencias jurídicas, la mejor al caso concreto; es decir, la que más se acerque a su vez a la que haya sido establecida o direccionada por el órgano jurisdiccional de la que emana aquélla, con lo cual se otorgaría seguridad jurídica al gobernado al saber que el acto administrativo que soporta no solamente descansa en la ciega aplicación de la ley (aunque esta sea injusta o inconstitucional), sino que también se encuentra acorde con los lineamientos establecidos por el Poder Judicial de la Federación mediante la jurisprudencia previsiblemente más aplicable al caso específico.

Por lo tanto, bajo este exordio, pasemos a señalar los aspectos característicos de los actos administrativos de los que podemos comprobar que, en concordancia con la hipótesis que se propone, al emitirse observando los criterios jurisprudenciales, su emisión sería más democrática³⁹ y acorde a las exigencias sociales de la población, generando en consecuencia mayor seguridad jurídica frente a los actos de autoridad.

I. CONCEPTO

Las teorías que sostienen la existencia de los actos administrativos son sustancialmente las siguientes:

La teoría legalista. Que se refiere a que los actos administrativos no son sino solamente la expresión de las leyes dictadas por el legislador, ejecutadas

Mexicanos, a saber: “...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

³⁸ Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel, *Acto y procedimiento administrativo*, Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, pp. 87 y ss.

³⁹ Se utiliza este término en relación con su acepción referida al constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo, y no referida a la forma de gobierno de un Estado.

por el ente administrativo. Tal concepción la consideramos muy estricta, porque existen actos administrativos que no están fundados en ley alguna, como las circulares o acuerdos internos, etcétera.

La teoría de los servicios. Acerca de que los actos administrativos son expresión y regulación de los servicios públicos. La cual también consideramos fragmentada, porque los actos administrativos no sólo están relacionados con los servicios públicos, sino también con otras áreas, como la gestión económica, coactiva, de fiscalización, etcétera.

La teoría formalista. Que se refiere a que los actos administrativos regulan la organización y funcionamiento de la administración pública. La cual consideramos reducida, porque un acto administrativo no sólo es estructura, sino igualmente actividad con repercusiones al exterior del ente público.

La teoría objetivista. Acerca de que la materia de los actos administrativos está constituida por el despliegue de la función administrativa, la cual deja afuera los actos internos.

Nosotros consideramos, más bien, que el acto administrativo debe ser apreciado en su carácter formal y material, producto de una estructura orgánica con repercusiones objetivas, respaldado por un orden legal, concerniente a los servicios de la administración pública, su organización, funcionamiento y despliegue de actividades con repercusiones hacia el exterior del sistema.

De manera que es producto de la estructura de la administración pública, manifestada en actuaciones regidas mediante facultades regladas y discrecionales, con imperio y carácter ejecutorio que genera repercusiones en los gobernados.

Ahora bien, Gabino Fraga —en su obra de *Derecho administrativo*— no señala un concepto específico de acto administrativo; sin embargo, establece sus lineamientos generales, al señalar que constituye la actividad administrativa del Estado mediante intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares para satisfacer el interés general en materias diversas como la seguridad o salubridad pública.

Tal concepción del acto administrativo es muy amplia, pues incluye tanto los actos como los hechos jurídicos, así como los actos no jurídicos y los hechos no jurídicos. Nos explicamos: los primeros se refieren al tema de la presente investigación, por lo que en este momento delimitamos este último, puesto que son las declaraciones de voluntad o de opinión, de la autoridad administrativa que producen efectos jurídicos directos; es decir, que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones del particular; mientras que los segundos constituyen las conductas administrativas de carácter técnico

o material, que producen efectos jurídicos, como la demolición de un edificio o el remolque de un vehículo, etcétera; los terceros son declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos particulares, como las comunicaciones generales o las recomendaciones, los oficios internos, etcétera, y finalmente, los hechos no jurídicos son operaciones técnicas o materiales que no producen efectos jurídicos directos hacia la colectividad, como la limpieza de las oficinas y, en general, el mantenimiento de ellas.

Es así que debemos diferenciar el acto jurídico de su sentido amplio (que toma en cuenta únicamente el sujeto de quien proviene), de su sentido estricto (que es aquella declaración unilateral que produce efectos jurídicos concretos e individualizados). De esta forma, podríamos señalar que un acto de administración proyecta sus efectos hacia el interior de la actividad propia de la administración pública, mientras que el acto administrativo en estricto sentido es aquel que proyecta sus consecuencias hacia el exterior de manera concreta e individualizada en una persona determinada.

La concepción que otorga Manuel María Diez señala que "...es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa".⁴⁰

Luis Humberto Delgadillo dice, por su parte, que "...el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa".⁴¹

Rafael Bielsa, en su libro *Derecho administrativo*, precisa que el acto administrativo es "...la declaración, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de su propia función y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos".⁴²

Alfredo Gallego señala que el "...acto administrativo es la resolución unilateral, con eficacia vinculante, de un caso concreto dictada por un sujeto cuando gestiona actividades y servicios administrativos públicos".⁴³

Finalmente, Pérez Dayán expresa que "...es toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pú-

⁴⁰ Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 108 y 109.

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 256.

⁴² Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1947, t. I, p. 202.

⁴³ Gallego Anabitarte, Alfredo, *op. cit.*, nota 38, p. 45.

blica, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos”.⁴⁴

Como podemos observar, las concepciones del acto administrativo antes señaladas tienen varios elementos distintivos; a saber: que es un acto proveniente de un órgano de gobierno, competente, de forma unilateral, que produce efectos concretos y vinculantes. Sin embargo, nosotros optamos por señalar que el acto administrativo a que nos referimos para que sea emitido, observando los criterios señalados en la jurisprudencia, establecida por el Poder Judicial de la Federación es al que se refiere Serra Rojas, al señalar que

...el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.⁴⁵

En efecto, esta acepción es la que consideramos más beneficiosa conforme a la línea de ideas del presente trabajo, en virtud de que además de los lineamientos característicos que antes anotamos, obtenidos de las diferentes acepciones transcritas, se incluye un elemento determinante, que es el que mediante el acto administrativo se que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, lo que lleva inmersa la idea de autoridad e imperio, cuyas determinaciones son inobjetables para el gobernado, puesto que se emiten y acatan sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y, además, sin la necesidad de consenso de la voluntad del afectado; esto es, que la emisión de los actos administrativos es un reflejo de las facultades decisorias de la autoridad que les están atribuidas en la ley, y que por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, y, por tanto, se traducen en actos de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

De esto se tiene que al incidir directamente en la esfera de los particulares; esto es, que sus efectos sean vinculantes trascendiendo a su esfera jurídica, de manera temporal o definitiva, debe necesariamente (a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica) estar emitido conforme los lineamientos

⁴⁴ Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 53.

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 238.

previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, según se trate de actos de privación o de molestia, inclusive en tratándose de los actos discrecionales, los que por esta sola característica no pueden quedar fuera del análisis constitucional.

Al respecto, es oportuno señalar lo que indica la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 204, página 166 del tomo VI, de la materia Común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de dos mil, cuyo rubro y texto es:

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

II. CLASIFICACIÓN, ELEMENTOS Y FORMAS DE EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Tres son las características más destacadas de los actos administrativos: su presunción de validez, su firmeza administrativa y su ejecutoriedad. La primera alude a que todo acto debe considerarse válido mientras no se demuestre lo contrario mediante el procedimiento de defensa correspondiente, como se deduce de los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 80., de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,⁴⁶ por lo que para ser eficaz no requiere de ninguna otra declaración para serlo; la segunda se refiere a que los actos administrativos que afectan a la esfera jurídica del

⁴⁶ Los numerales en comento señalan:
Código Fiscal de la Federación.

Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 80. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”.

particular, generalmente, constituyen la última voluntad de la autoridad, y, finalmente, la ejecutoriedad del acto administrativo proviene de que constituye un acto público investido de la facultad desplegada por el Estado autorizada por las leyes.

Respecto a tales requisitos, opinamos que están implementados bajo el discurso de asegurar la estabilidad social, celeridad y actividad administrativa; sin embargo, el verdadero motivo es asegurar la obediencia de los particulares a sus determinaciones, pues no encontramos un sentido de justicia o confianza que con tales características se otorguen al gobernado; más bien al contrario, está obligado a desvirtuar la presunción de legalidad de un acto que puede estar emitido en flagrante contravención con la ley o con la Constitución.

Así es, en virtud de que si bien se suele afirmar, doctrinalmente, que la presunción de legalidad comprende la de justicia, verdad, equidad, oportunidad, conformidad con el derecho, validez y similares, nosotros opinamos que no existe nada que garantice el cumplimiento de estos elementos en la emisión de los actos administrativos, salvo la buena fe con que quiera manifestarse la autoridad, en razón de que ya sea en ejercicio de facultades reglas o discrecionales, siempre estará a su libre albedrío afectar o no a un particular conforme su propia apreciación de la ley y de los hechos —tan es así que Fraga señala que “...entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación...”⁴⁷—situación que sólo es limitada por el temor que pudiera existir en que los órganos jurisdiccionales dejen insubistentes sus actos por alguna irregularidad. De ahí que consideramos que sólo cuando en su emisión se observen los criterios generales emitidos por el Poder Judicial de la Federación puede estimarse que su pronunciamiento se apega a los principios señalados en primer término, puesto que solamente ante el órgano jurisdiccional, mediante un proceso abierto, es que se pueden llegar a colmar dichos aspectos.

La suposición de que, por principio, todo acto administrativo se encuentra emitido conforme a derecho, realmente es una circunstancia que obedece a un postulado de índole práctica, pues de no operar tal presunción, la actividad jurídica de la administración sería inicialmente objetable —como de hecho lo es—, requiriéndose entonces de otro acto de autoridad en forma previa validara el actuar público.

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad, que significa que debe

⁴⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 44a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 232.

tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez; es decir, se trata de una presunción *iuris tantum*.

La presunción de validez que acompaña a todo acto administrativo no es absoluta; esto es, permanente en todo tiempo y circunstancia, sino que es una mera presunción simple que puede ser desvirtuada por todo aquel sujeto que se sienta perjudicado con su contenido, demostrando, ante la instancia correspondiente, la contravención concreta al orden normativo.

En este sentido, la presunción de validez de los actos administrativos genera: *a)* por principio, que todo acto administrativo es eficaz y no requiere de ninguna otra declaratoria posterior para ello; *b)* esta presunción de validez no es absoluta, de ahí que todo sujeto agraviado por su contenido se encuentre en posibilidad de destruir los efectos de cualquier acto administrativo a través de la demostración de su irregularidad normativa, ante la instancia defensiva que resulte competente para ello, y *c)* tal característica impide, por sí misma y dada su naturaleza de pública, que la nulidad de un acto administrativo pueda ser declarada oficiosamente por los jueces.

En relación con la firmeza administrativa, hemos de entender aquella característica del acto administrativo que le permite considerarlo como un acto definitivo; es decir, no susceptible de modificación alguna por operación de algún mecanismo de autocontrol en sede administrativa.

Esta característica es de suma utilidad para diferenciar el acto administrativo como la declaración final de voluntad de un órgano administrativo, respecto de todos aquellos actos de procedimiento no definitivos, que son simplemente parte de todo un conjunto de operaciones que habrían de llevar a tener, por conclusión, la emisión de un acto administrativo que crea, modifique o extinga una situación jurídica concreta.

Los actos administrativos serán firmes cuando, habiendo algún medio de defensa para su impugnación en sede administrativa, éste no haya sido ejercido o, haciéndolo, su resultado sea desfavorable al particular. De lo que se concluye que un acto administrativo es firme o definitivo cuando luego de agotados los recursos legales defensivos admisibles en su contra está en condiciones de ser exigido o cumplido; es decir, cuando dicho acto ya es ejecutable.

Finalmente, la ejecutoriedad del acto administrativo deriva de su carácter público; esto es, se traduce en la posibilidad de que la administración pública misma provea a la realización de sus propias decisiones, siempre y cuando el orden jurídico le haya conferido expresamente tal atribución.

La presunción de legitimidad del acto administrativo es la base de sustento de su ejecutoriedad.

La única forma de justificar la posibilidad de que la acción administrativa sea ejecutable y se lleve a cabo, lo es, si para ello se presume su validez; dicho de otro modo, el acto lo realiza la administración porque estima que se ha dictado en observancia del principio de legalidad que lo rige, razón que a su vez le imprime la necesidad de su ejecución.

La ejecutoriedad toma como fundamento la idea de que, debiendo la ley recibir ejecución, la administración pública se perfila como el ente jurídicamente competente y capaz para poner en ejercicio la voluntad del legislador, realizando en el mundo de los actos el supuesto hipotético de la norma, de manera que esta característica, finalmente, es aquella fórmula y medida de respeto a la ley, aun en contra de la voluntad de los gobernados.

Son perfectamente distinguibles dos clases de ejecutoriedad: una, de carácter propio o inmediato, y otra, impropia o mediata. La primera se traduce en la acción conjunta de una misma entidad u órgano administrativo; esto es, un solo ente público dicta el acto y también provee a su cumplimiento. La segunda es cuando la ejecución de un acto corre a cargo de otro órgano administrativo, distinto de aquel que lo dictó.

Una vez desarrolladas las características de los actos administrativos, nos centraremos en la de presunción de validez, por ser la que más interesa para este trabajo.

Podría señalarse que la propuesta aquí planteada es infructuosa, debido a la existencia de la característica de presunción validez de los actos administrativos, porque éstos, desde que son emitidos, se suponen salvo prueba en contrario, apegados a derecho, de tal manera que alguien podría afirmar que es innecesario que deban acatar los lineamientos establecidos en las jurisprudencias establecidas por el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, advertimos, como ya lo hemos señalado, que la existencia de esta figura no atiende a un sentido de justicia hacia los gobernados ni a una idea de seguridad jurídica a su favor, sino que su institución se debe a una circunstancia de índole práctica, que nada tiene que ver con aquellos ideales.

La jurisprudencia —como se tratará de desarrollar en el siguiente capítulo— es producto de una confrontación de un caso concreto, con lo establecido principalmente en la Constitución federal, de manera que es la interpretación correcta y válida de esta (por ser realizada por el Poder Judicial autorizado constitucionalmente para ello); de lo que se infiere que encierra los ideales de justicia y seguridad jurídica establecidos por el constituyente.

Así pues, lo que ahora se propone no es simplemente una “suposición” de legalidad, que en la mayoría de los casos se queda en eso: en una buena intención, porque al someter tal acto a un análisis constitucional o legal, los

tribunales declaran su invalidez o nulidad, según el vicio que contenga. No, en este caso, lo que se pretende es dar un paso al frente: que el acto de autoridad sea emitido conforme al criterio jurisprudencial aplicable al caso concreto, o bien al que más se le acerque, con lo que dicho acto se aproximaría, con más probabilidad, a un acto que otorgue mayor seguridad jurídica a los gobernados, pues soportaría con mejor éxito una confrontación a los principios constitucionales o legales que correspondan, pues, de inicio, ya estará conforme a un criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, lo que a final de cuentas, afirmamos, redundará en un efectivo otorgamiento de seguridad jurídica hacia los gobernados.

En este orden de ideas, la ejecutoriedad del acto administrativo ya no dependerá solamente de su “presunción” de validez, sino que además contará con la “certeza” de que es emitido conforme a la interpretación que ha establecido el Poder Judicial de la Federación a la ley aplicable al caso concreto, con lo que disminuiría en los gobernados, de manera muy considerable, el sentimiento de inseguridad que ocasiona la emisión de un acto de autoridad.

1. *Clasificación*

Existen múltiples y diversas clasificaciones del acto administrativo. Serra Rojas señala que existen actos de autoridad y de gestión; por su finalidad se dividen en actos instrumentales, definitivos y de ejercicio; según la voluntad de quienes intervienen en su formación: unilaterales, bilaterales y plurilaterales; por su contenido y efectos jurídicos: los destinados a aumentar o limitar la esfera jurídica de los particulares; los que emiten un simple juicio, apreciación u opinión; por su radio de aplicación: los que señalan actividades obligatorias, vinculadas, regladas y discrecionales; el acto regla (León Duguit), el acto condición, el acto subjetivo y el acto jurisdiccional (Gastón Jèze); por razón de su contenido: en actos de trámite, definitivos, imperativos (Forshoff), conformadores, declarativos, registrales; actos internos y externos; actos impugnables y los que no lo son, etcétera.

Por su parte, Pérez Dayán los clasifica en seis rubros: *a)* en atención a los sujetos administrativos que intervienen en su formación: unilaterales o simples, bilaterales o complejos y los colectivos; *b)* en relación con la amplitud de poderes de la administración para dictarlos: en uso de facultades regladas o discrecionales; *c)* en atención a su radio de acción: internos y externos; *d)* en correspondencia a la naturaleza de la decisión que importan: actos preparatorios o de trámite, definitivos, de ejecución, de certificación;

e) en atención al alcance de sus efectos en relación con las personas: aquellos que aumentan o disminuyen la esfera jurídica de los gobernados, y f) concernientes a su forma de expresión: expresos, tácitos o presuntivos.

Fraga clasifica los actos administrativos según: 1. Su naturaleza: actos materiales y actos jurídicos; 2. Según las voluntades que intervienen en su formación: constituidos por una voluntad única o por el concurso de voluntades: simple, colegiado, complejo o colectivo, acto unión, contrato; 3. Conforme la relación que dichas voluntades guardan con la ley: acto obligatorio, reglado o vinculado y el acto discrecional; 4. Según el radio de aplicación del acto: en internos y externos; por razón de su finalidad: en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones y en actos de ejecución, y finalmente, 5. Por lo que se refiere a su contenido y efectos jurídicos: los actos destinados a limitar la esfera jurídica, a ampliarla, y los que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Manuel María Díez señala que siguiendo a la corriente alemana se clasifican en constataciones y los actos jurídicos propiamente dichos; estos últimos se dividen en decisiones y actos ordinarios. Siguiendo las etapas psicológicas de la voluntad humana a la que corresponden los actos jurídicos en general. Otra teoría refiere a los actos internos, válidos sólo para los órganos de los Estados, y actos externos que se subdividen en actos referentes a las relaciones con otros Estados, que se refieren a relaciones pecuniarias, al ejercicio del poder público; los que no producen efectos jurídicos, los que sí lo producen, dividiéndose estos en positivos y negativos, los positivos dividiéndose en constataciones, actos creadores de derecho, actos que modifican los derechos y actos que llevan a la abolición de derechos; los actos declarativos y constitutivos, los de las órdenes y de los reconocimientos; actos de autoridad y de gestión; actos simples, complejos y colectivos; negocio jurídico de derecho público y meros actos administrativos; los primeros clasificados en actos que aumentan las facultades de los particulares, los que las limitan y los que lo condicionan, dentro los que amplían facultades están la admisión, la concesión, la autorización, la aprobación y visto bueno, los que limitan los derechos son las penas disciplinarias, la expropiación, la revocación o nulidad y las órdenes; por razón de su contenido: los creadores de una situación jurídica general, particular, acto condición y acto jurisdiccional; actos internos y externos; unilaterales y plurilaterales.

Según Forsthoff, los actos se clasifican en imperativos, mediante los que se modifica o suprime una situación o relación jurídica concreta, los declarativos y los registrables.

Gallego Anabitarte expresa que los actos administrativos se clasifican: *a)* según su incidencia: en acto favorable y desfavorable; *b)* según su contenido: en configurador y declarativo, el primero cuando crea, modifica o extingue una relación jurídica concreta, y los segundos cuando la autoridad se limita a constatar un derecho o una situación jurídica de una persona o una cosa; *c)* por su colaboración en su elaboración: concertada o individual; *d)* desde el punto de vista procesal: actos definitivos, de trámite, ejecutivos, que ponen fin al procedimiento, los firmes, los confirmatorios; *e)* los positivos y negativos, y *f)* por su vinculación con la norma o discrecionales.

Finalmente, Delgadillo Gutiérrez expresa que los actos administrativos se clasifican: 1. Según su ámbito de aplicación: en internos y externos; 2. Conforme los sujetos que intervienen: en simples o complejos; 3. De acuerdo con el margen de libertad para su creación: en reglados o discrecionales; 4. Atendiendo a sus efectos: los que aumentan los derechos de los particulares (concesión, autorización, dispensa, admisión), o los que los limitan (órdenes, traslativos de derechos y de sanción) y los que hacen constar (certificaciones, registro y notificaciones); 5. Según el órgano que lo emite: unipersonales y colegiados; 6. En cuanto a la forma de expresión: expreso, tácito o presunto, y 7. Conforme al sujeto que se refieren: singulares o plurales.

Por cuanto los actos administrativos que nos interesan para efectos del presente trabajo, encuentran su ubicación en diferentes clasificaciones de las antes citadas, a saber: son los de autoridad, según los expresa el autor francés Gastón Jèze;⁴⁸ esto es, los actos externos que expresan actos de poder público o de actuación soberana, mediante los cuales el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad, ya sea individual o colectiva, en ejercicio de su facultad reglada o discrecional, fundados en razones de orden público, imperativos, susceptibles de ejecución, mediante los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas siempre que incidan negativamente en la esfera jurídica de los gobernados en forma singular o plural, causándoles una afectación en grado predominante o superior, con independencia del momento procesal en que se emitan en el caso de que sean producto de un procedimiento seguido en forma de juicio mediante el cual se prepare una decisión hacia el particular.

Tal clasificación está asemejada a la clasificación realizada por Manuel María Díez acerca de los actos administrativos, negocios jurídicos, que son

⁴⁸ Jèze, Gastón, *Técnica jurídica, servicio, función pública y sus servidores*, México, Jurídica Universitaria-Asociación de Investigaciones Jurídicas, 2007, vol. 2, pp. 12 y 13.

declaraciones de voluntad de la autoridad administrativa dirigida a producir un efecto jurídico, y que se caracterizan porque el ente quiere el acto en sí, y el efecto jurídico que el acto está destinado a producir, no sólo es un mero acto administrativo que se limita a cumplir la ley, sino es la manifestaciones de voluntad de un solo sujeto y, en algunas veces, complejos o bilaterales, que limitan los derechos de los particulares.

2. *Elementos*

De acuerdo con el artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los elementos y requisitos del acto administrativos son:

Artículo. 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

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

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

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

V. Estar fundado y motivado;

VI. (Derogada, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

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

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

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

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. (Derogada, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

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

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

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

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

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

Delgadillo precisa que los elementos de los actos administrativos son tres: 1. El elemento subjetivo: que está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, el que debe tener competencia y voluntad para emitirlo, entendiendo por lo primero el conjunto de facultades legítimamente otorgadas a un órgano, y, por lo segundo, el elemento psíquico que lleva inmerso una intención de producirlo. 2. El elemento objetivo: que constituye el motivo y fin del acto, la materia y contenido de que se trata; esto es, aquello sobre lo cual incide, el que debe ser lícito, posible, real y determinable, de manera que no puede perseguirse un fin distinto al interés general, en oposición a la ley. 3. Finalmente, el elemento formal: se refiere a la observancia del procedimiento prescrito para su elaboración, su expresión y comunicación, atendiendo a los artículos 16 constitucional y 38 del Código Fiscal de la Federación, deben constar por escrito, señalar la autoridad que los emite, estar fundado y motivado y expresar la resolución, objetivo o propósito que se persigue y ostentar la firma del funcionario correspondiente.

Pérez Dayán señala que existen elementos esenciales de los actos administrativos, y accidentales; los primeros son: *a)* debe provenir de un órgano competente; es decir, de aquel a quien la disposición general le otorga facultad para emitir el acto; *b)* debe contener una voluntad administrativa; es decir, la intención razonada de la administración de producir el acto; *c)* debe tener un objeto, es decir, señalar de qué trata, es todo aquello que con él, la autoridad ha querido disponer, autorizar u ordenar; *d)* debe tener una finalidad; es decir, la meta que se busca, es el resultado, mediato o inmediato, que persigue la voluntad administrativa al dictar el acto administrativo (cualquiera que sea la finalidad perseguida, ésta siempre tiene que ver con la consecución y satisfacción de un interés público), y, por último, *e)* emitirse en la forma que previene la ley: constar por escrito, señalar la autoridad de quien proviene, estar fundado y motivado y tener la firma del funcionario correspondiente.

Por su parte, los elementos accidentales, señala el autor citado en el párrafo que precede, son generalmente tres, siendo el primero el mérito u oportunidad, que se refiere a la apreciación de la autoridad respecto si debe o no actuar en un momento determinado; el plazo o término, que se refiere a la temporalidad dentro de la cual nace y surte sus efectos el actuar

del órgano ejecutivo, y la cláusula de reserva, que se refiere a cuando para tratar de precisar algún efecto o condición se imprime alguna modalidad en su ejercicio.

Serra Rojas clasifica los elementos del acto administrativo en tres: los subjetivos, los objetivos y los formales. Los primeros comprenden la administración, los órganos, competencia e investidura legítima del órgano. Los segundos comprenden el presupuesto de hecho, objeto, causa y fin del acto, y, por último, en los elementos formales se encuentran con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación.

Manuel María Díez precisa como elementos del acto administrativo los siguientes: provenir de un órgano competente, la declaración de voluntad; el objeto, la motivación y la forma.

Finalmente, Fraga señala que los elementos de los actos administrativos son: *a)* el sujeto, que se refiere a que el órgano de la administración sea competente para emitirlo, que tenga capacidad para actuar por virtud del texto expreso de la ley, cuyo ejercicio es obligatorio, concurrente y sin posibilidad de renuncia; *b)* la voluntad, que requiere que no se encuentre viciada por error, dolo o violencia; *c)* el objeto, que debe ser determinado o determinable, posible y lícito; *d)* el motivo, que es el antecedente que provoca el acto; *e)* el fin, que debe ser de interés general, no opuesto a la ley, cuya competencia recaiga en el agente que realiza el acto, y mediante las vías establecidas legalmente (teoría de los motivos determinantes de Jèze) y, finalmente, *f)* la forma, que se refiere a elemento externo del acto, en donde se manifiestan los requisitos extrínsecos que señala la ley para emitirlo, cuyo cumplimiento atiende a su existencia.

De todo lo hasta aquí expuesto concluimos que el acto administrativo, para su plena existencia y vinculación hacia quien se dirige, debe cumplir con diversos elementos esenciales, los cuales, para efectos del presente trabajo, los clasificamos en dos grandes vertientes: los que *debe tener* la autoridad *para emitirlo* y, los que *debe cumplir* la autoridad *al emitirlo*.

Nos explicamos: la autoridad, para emitir el acto, debe tener un motivo, objeto o un fin, ser competente para ello y tener la voluntad de hacerlo. Estos elementos esenciales son presupuestos para emitir el acto, pues la falta de uno de ellos ocasiona la emisión de un acto viciado.

Por su parte, al emitirlo debe plasmar los indicados presupuestos de manera formal; es decir, establecerlos fehacientemente en el propio acto: que es competente para emitirlo, que tiene un motivo, objeto y un fin y, además, debe hacerlo de la manera en que se otorga seguridad a los gobernados; esto es, por escrito, con lugar y fecha, estableciendo los motivos que tiene para

emitirlo, los que deben corresponder al fundamento utilizado, de manera que se configuren las hipótesis normativas, contener la firma autógrafa del funcionario correspondiente, ser emitido en el momento oportuno si es con motivo de un procedimiento y cumplir con las formalidades del procedimiento y de las notificaciones, así como ser expedido sin que medie error (lo que tiene que ver con el fondo del asunto) y hacer mención de la oficina en que se encuentra el expediente de donde emana el acto, así como, en su caso, señalar los recursos que en su contra procedan. Cabe señalar que la falta de precisión de alguno de los anteriores elementos ocasiona igualmente la invalidez del acto, en la medida en que si no se establecen, debe entenderse que no existen.

Ahora bien, debe ponerse de relieve que la legislación positiva mexicana solamente precisa los requisitos para la validez y eficacia de los actos administrativos; sin embargo, consideramos que es la jurisprudencia la que interpretando las disposiciones generales ha establecido el alcance de estos elementos; esto es, hasta dónde y en qué medida deben de ser colmados por la autoridad administrativa.

Así, por ejemplo, por lo que se refiere al requisito de que la autoridad sea competente y que se funde en el acto administrativo dicha competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

Jurisprudencia del Pleno P./J. 10/94, registrada con el número 104, página 82 del tomo VI, de la materia común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de dos mil, que indica:

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

su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Tal requisito esencial debe ser colmado hasta el extremo precisado en el criterio 2a./J. 57/2001, sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 9, número 4, tomo III, de la materia administrativa, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, actualización de dos mil uno, que dice:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo

a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.

Inclusive, la precisión va más allá de la simple literalidad del cumplimiento del requisito esencial de fundamentación de la competencia, puesto que el máximo tribunal del país ha llegado al extremo de precisión de establecer que cuando una norma es compleja en cuanto a las facultades que otorga a una autoridad, se debe transcribir en el acto administrativo la parte correspondiente que está utilizando la autoridad para fundar su competencia, como se observa de la lectura del siguiente criterio 2a./J. 115/2005, sostenido por la Segunda Sala, página 310, tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro y texto es:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD”, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de

materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

Otro ejemplo de que es la jurisprudencia la que establece el alcance en que se deben cumplir los requisitos esenciales de los actos administrativos lo encontramos en el rubro de notificaciones.

En efecto, pues tanto la legislación como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, por citar un ejemplo, sólo establecen que los actos administrativos deben notificarse personalmente, y cuando el notificador no encuentre a quien deba notificar le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales. Asimismo, se establece que el citatorio será siempre para la espera antes señalada, y si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio, o en su defecto con un vecino.

Sin embargo, es la jurisprudencia la que establece el alcance de dicha exigencia establecida por el legislador, precisando que debe levantarse un acta circunstanciada de la notificación, haciéndose constar quién es la persona buscada y el domicilio en que se realiza la diligencia; en su caso, por qué no pudo practicarla; con quién la entendió y a quién le dejó citatorio, elementos que no se encuentran en la ley, pero que deben cumplir las autoridades, porque de lo contrario su acto se considerará ilegal por las autoridades jurisdiccionales.

Los criterios en donde se pueden observar tales precisiones son los siguientes:

La Jurisprudencia 2a./J. 40/2006, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 206 del tomo XXIII de abril de 2006, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

NOTIFICACIÓN PERSONAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La práctica de toda notificación tiene como finalidad hacer del conocimiento al destinatario el acto de autoridad que debe cumplir, para estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses. En ese sentido, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación cumple con dicha exigencia y satisface la formalidad que para ese tipo de actos requiere la Constitución Federal, pues cuando su segundo párrafo alude a las notificaciones de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, sólo lo hace para diferenciarlas de las notificaciones en general, en cuanto a que en aquéllas el citatorio será siempre para que la persona buscada espere a una hora fija del día hábil siguiente y nunca, como sucede con las que deben practicarse fuera de ese procedimiento, para que quien se busca acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días. Ahora bien, del contenido íntegro del citado precepto se advierte que el notificador debe constituirse en el domicilio de la persona para la práctica de la notificación personal y, en caso de no encontrarla, le dejará citatorio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente, de ahí que aun cuando su primer párrafo no alude expresamente al levantamiento del acta circunstanciada donde se asienten los hechos respectivos, ello deriva tácita y lógicamente del propio precepto, ya que debe notificarse personalmente al destinatario en su domicilio, por lo que en la constancia de notificación deberá constar quién es la persona que se busca y cuál es su domicilio; en su caso, por qué no pudo practicarse; quién atendió la diligencia y a quién le dejó el citatorio; datos ineludibles que aunque expresamente no se consignen en la ley, la redacción del propio artículo 137 los contempla tácitamente. Además, la adición y reforma a los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1989, ponen de manifiesto que las formalidades de dicha notificación no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, pues las propias reglas generales de la notificación de los actos administrativos prevén que cualquier diligencia de esa naturaleza pueda hacerse por medio de instructivo, siempre y cuando quien se encuentre en el domicilio, o en su caso, un vecino, se nieguen a recibir la notificación, y previa la satisfacción de las formalidades que el segundo párrafo del artículo mencionado establece. En consecuencia, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, al señalar las formalidades para la práctica de la notificación personal que prevé, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Tesis P. CXXXIX/2000, del Pleno del máximo tribunal del país, página 32, tomo XII, septiembre de dos mil, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*:

NOTIFICACIÓN DE ACTOS DISTINTOS A LOS EMANADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. EL ARTÍCULO 137, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El artículo citado, al establecer como formalidades requeridas para la notificación de actos administrativos que no sean dictados dentro del procedimiento administrativo de ejecución, el que cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales, no transgrede la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal. Ello es así, porque si bien la práctica de toda notificación tiene como premisa fundamental la plena demostración de que el destinatario tuvo conocimiento del acto de autoridad que debe cumplir para así estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses, dicha exigencia se satisface plenamente por el artículo citado en primer término, pues aun cuando no aluda al levantamiento del acta circunstanciada en la que se asienten los hechos que ocurran durante el desarrollo de la diligencia, lógicamente ello se desprende del propio precepto, en tanto que al notificarse personalmente al destinatario en su domicilio, es claro que en la constancia de notificación debe precisarse qué persona se busca, cuál es su domicilio, en su caso, por qué no se pudo practicar, con quién se entendió la diligencia y a quién se le dejó el citatorio; datos ineludibles que aunque expresamente no se consignen en la ley, la redacción del precepto tácitamente los contempla, lo que se corrobora, además, del análisis íntegro del referido artículo 137, del que se evidencia que las formalidades de la notificación contenidas en el segundo párrafo del precepto en mención no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, pues la notificación de los actos administrativos en general puede hacerse por medio de instructivo, siempre y cuando quien se encuentre en el domicilio o un vecino se nieguen a recibir la notificación y previa satisfacción de las formalidades que ese párrafo establece.

La Tesis 1a. CXX/2004, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 369 tomo XX, de diciembre de dos mil cuatro, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL CONTENER TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA REALIZARLA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del contenido íntegro del citado precepto, se advierte que las formalida-

des de la notificación personal a que alude su primer párrafo, se encuentran en cada uno de sus párrafos, complementados entre sí, de ahí que sea inexacto considerar que aquellas previstas en su párrafo segundo sean exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, ya que al no existir disposición en contrario, rige en general a todo tipo de notificación. De esta manera, aun cuando el referido primer párrafo no aluda al levantamiento de un acta circunstanciada donde se acrediten los hechos respectivos, ello se desprende tácita y lógicamente del propio numeral, ya que tratándose de la notificación personal en el domicilio, es evidente que en la constancia se asentará quién es la persona buscada y cuál es su domicilio; en su caso, por qué no pudo practicarla; con quién la entendió y a quién le dejó citatorio, datos ineludibles que permiten establecer la certeza de que se satisfacen las formalidades que para este tipo de actos exige la Norma Fundamental. Más aún, el párrafo segundo señala que si la persona citada no espera, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con algún vecino, y si estos últimos se niegan a recibir la notificación, se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible del domicilio. En consecuencia, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación contiene los elementos necesarios para efectuar la notificación personal en el domicilio y, por ende, no viola la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Jurisprudencia 2a./J. 158/2007, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 563 tomo XXVI, agosto de dos mil siete, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 15/2001, de rubro: “NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 494, debe entenderse que aunque el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación no señale expresamente la obligación de que se levante acta circunstanciada de la diligencia personal de notificación en la que se asienten los hechos que ocurran durante su desarrollo, su redacción tácitamente la contempla, por lo que en las actas relativas debe asentarse razón circunstanciada en la que se precise quién es la persona buscada, su domicilio, en su caso, por qué no pudo practicarse la notificación, con quién se entendió la diligencia y a quién se dejó el

citatorio, formalidades que no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, sino comunes a la notificación de los actos administrativos en general; criterio del que deriva que si bien no puede exigirse como requisito de legalidad del acta indicada una motivación específica de los elementos de los que se valió el notificador para cerciorarse de estar en el domicilio correcto del contribuyente, la circunstanciación de los pormenores de la diligencia sí debe arrojar la plena convicción de que ésta efectivamente se llevó a cabo en el domicilio de la persona o personas señaladas en el acta.

La Jurisprudencia 2a./J. 60/2007, de la Segunda Sala del máximo tribunal del País, consultable en la página 962 tomo XXV, mayo de dos mil siete, Novena Época del Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:

NOTIFICACIÓN PERSONAL. EN LA PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, BASTA QUE EN EL ACTA RELATIVA SE ASIENTE EL NOMBRE DE LA PERSONA CON QUIEN SE ENTENDIÓ LA DILIGENCIA, PARA PRESUMIR QUE FUE LA MISMA QUE INFORMÓ AL NOTIFICADOR SOBRE LA AUSENCIA DEL DESTINATARIO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 15/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 494, sostuvo que el notificador debe levantar acta circunstanciada de las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien se entendió la diligencia. En relación con lo anterior, conviene precisar que conforme al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, una vez que el notificador se constituye en el domicilio del destinatario, debe requerir su presencia, y en caso de no encontrarlo, dejar citatorio para que lo espere a hora fija del día hábil siguiente, fecha en la cual requerirá nuevamente la presencia del interesado, y en caso de que quien lo reciba le informe que no se encuentra presente, el notificador deberá practicar la diligencia con el informante, esto significa que la persona con quien se entiende la diligencia y la que informa son la misma, de modo que basta con que se asienten los datos de la persona con quien se entendió la diligencia, para que pueda presumirse que fue la misma que informó sobre la ausencia del destinatario.

La Jurisprudencia 2a./J. 244/2007, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 210, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

NOTIFICACIONES DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PRACTICADAS POR CORREO CERTIFICADO EN DÍA INHÁBIL. DEBEN CONSIDERARSE EFECTUADAS EL DÍA HÁBIL SIGUIENTE, PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DEL AMPARO O DE LA REVISIÓN FISCAL EN SU CONTRA. Para determinar la oportunidad de la demanda de amparo o del recurso de revisión fiscal intentados contra una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, notificada por correo certificado en día inhábil, el plazo respectivo debe computarse a partir del día siguiente al en que surtió efectos la notificación, la cual, practicada en día inhábil, sólo puede considerarse legalmente efectuada al día hábil inmediato siguiente; es decir, el cómputo debe iniciar hasta el tercer día hábil posterior al inhábil en que se hizo la notificación, pues el primero es el que debe interpretarse como aquel en el que legalmente se practicó y, el segundo, en el que surtió sus efectos. Esa conclusión deriva de la naturaleza protectora del juicio de amparo que impide reducir el plazo de 15 días para la presentación de la demanda y de la naturaleza del acto procesal de notificación, así como de la interpretación armónica de los artículos 252, 253, 254, 255, 256 y 258 del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 66, 67, 68, 70, 71 y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Este mismo razonamiento debe aplicarse, por analogía, a la interposición de la revisión fiscal contra una sentencia notificada con las particularidades anotadas, en atención al principio jurídico de equidad procesal. Lo anterior no implica convalidar la legalidad de la notificación practicada por el Servicio Postal Mexicano en día inhábil, sino que únicamente tiende a dar certeza sobre una situación de hecho.

De igual forma, por lo que se refiere a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, el artículo 14 constitucional establece que deben cumplirse previamente a la emisión del acto, sin precisar cuáles son estas “formalidades esenciales”, incluso, si bien es cierto que la mayoría de las legislaciones establecen cuáles son, existen todavía leyes que ni siquiera las contemplan, pero que es mediante la jurisprudencia como se ha establecido cuáles son dichas formalidades, y, de igual forma, ha señalado que aunque no se prevean en la legislación aplicable deben ser acatadas por la autoridad.

Para comprobar lo antes dicho, basta observar el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 24, tomo tercera parte, LX, Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que precisa:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE SUS ACTOS. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y además, a cumplir las formalida-

des esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Las formalidades que legalmente debe observar un procedimiento administrativo no son tan sólo aquéllas que expresamente establezca la ley relativa, sino también, y de modo fundamental (en el supuesto de que dicha ley guarde en este punto absoluto silencio), las formalidades esenciales cuyo respeto exige el artículo 14 constitucional.

De igual forma, es necesario acudir a lo que indica la jurisprudencia P./J. 47/95, del Pleno, página 133 tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro y texto es:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

De esta manera, es mediante la jurisprudencia como se regula el alcance de los elementos esenciales que debe cumplir la autoridad al emitir el acto administrativo, considerando que la precisión antes señalada sucede en cada uno de los elementos esenciales de los actos administrativos, los que por cuestiones de espacio en este trabajo no pormenorizamos, pero que estimamos que son suficientes los ejemplos antes señalados para demostrar lo que se pretende, tomando en consideración que es de explorado derecho que sólo se deben justificar los hechos positivos; esto es, los que materialmente

sean palpables, mas no puede exigirse a la autoridad que explique los elementos que, en su caso, *tiene para emitir el acto*, si éstos no se han materializado.

3. *Formas de extinción*

La extinción de los actos administrativos significa el cese de sus efectos y vinculación del Estado con la persona en quien recayó.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 5, 6, 7 y 11, en relación con la extinción de los actos administrativos, señala:

Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

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

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

Artículo 7. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

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

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

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

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Por su parte, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en relación con la extinción de los actos administrativos, señala:

Artículo 81. Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Como ilustración de las conclusiones del presente apartado, debe destacarse lo que preveía el Código Fiscal de la Federación hasta el 31 de diciembre de dos mil cinco, en relación con el punto que nos ocupa:

Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o de dejar de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Finalmente, la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo precisa:

Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado,

sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.

Ahora bien, Gabino Fraga, en su obra *Derecho administrativo*, señala que es difícil desarrollar una teoría de la invalidez del acto administrativo; sin embargo, considera que la extinción de los actos administrativos se da en función de tres principales vertientes: por su inexistencia innata, por su nulidad y por su revocación. La validez innata se da por la inexistencia de los elementos internos y externos de validez, cuando falte la voluntad de la autoridad, el objeto, la competencia y omisión en las formas constitutivas del acto. La nulidad de los actos se da cuando existen vicios en sus elementos constitutivos, como en la voluntad si media error o dolo, en la forma de emisión, en la apreciación de los hechos que lo originan, en sus fines. Finalmente, la revocación se da en función de una decisión unilateral de la autoridad por un motivo superveniente.

La diferencia existente entre nulidad y revocación del acto está en que la primera se da por la acción del particular, cuando en la segunda puede o no instarse; deriva de un vicio original del acto, cuando en la segunda este vicio no necesariamente debe existir; es un acto declarativo, y la revocación es un acto constitutivo, y, finalmente, la primera tiene efectos retroactivos, lo que la segunda no.

Manuel María Díez, en su obra *El acto administrativo*, distingue entre el fin de un acto administrativo y su extinción, y, precisa que el acto puede dejar de producir sus efectos jurídicos porque se haya agotado su contenido, por extinción de su objeto, por cumplimiento de una condición resolutoria, por caducidad del acto, por retiro sin efecto retroactivo y por cambio

del acto por otro. Por otra parte, el acto puede extinguirse por revocación o anulación. Al respecto, existen varias teorías que distinguen estas formas de extinción del acto administrativo: la subjetiva, que refiere que la revocación es el retiro del acto por motivo de legitimidad o mérito y por la misma autoridad que lo emitió. Por su parte, la invalidación se produce por un órgano ajeno a su creación. La segunda teoría es la objetivista, que postula que prescindiendo del sujeto que le da origen, el acto se revoca por motivos de mérito, y se invalida por causa de legitimidad. La tercera teoría es ecléctica; sostiene que habrá revocación cuando se retire un acto por motivos de legitimidad o mérito y por el mismo órgano que lo creó y, por otra parte, la invalidación significa el retiro del acto por razones de legitimidad y por un órgano distinto al que lo creó. Finalmente, una cuarta teoría precisa que la revocación significa el retiro de un acto válido, y la invalidación implica el retiro del mundo jurídico de un acto inválido.

Serra Rojas, en su obra *Derecho administrativo*, indica que la extinción de los actos administrativos se da en función de diversos medios, cuando se elimina de la vida jurídica por la administración pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se expidió o por razones posteriores de oportunidad, mérito o conveniencia. Considera que son formas de extinción del acto la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales; asimismo, señala que la doctrina reconoce tres tipos de nulidades: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. La primera es cuando al acto le falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación; la nulidad absoluta es cuando la autoridad realiza un acto para el cual no está facultada, y finalmente, la nulidad relativa se erige cuando se violan leyes permisivas o supletorias, la manifestación de voluntad del acto es defectuosa o irregular, cuando se convalida el acto por confirmación o se perfecciona mediante la prescripción, cuando el contenido del acto es posible y lícito, la forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse y existe error encomendable.

Por su parte, Pérez Dayán, en su obra *Teoría general del acto administrativo*, establece que la extinción de los actos se da en función de tres grandes vertientes: inexistentes; nulidad relativa y nulidad absoluta. La primera se da porque el acto está extremadamente viciado; la segunda se da cuando el acto contiene vicios que no afectan el orden público y, por último, la tercera es cuando el acto adolece de vicios ostensiblemente graves.

Gallego Anabitarte, en su obra *Acto y procedimiento administrativo*, precisa que la eliminación de los actos puede producirse por motivos de legalidad; es decir, cuando se ha incurrido en las disposiciones de índole general, y

cuando existen motivos de oportunidad; esto es, cuando se produce una modificación sobrevenida en la apreciación del interés público o en un cambio en las circunstancias objetivas que se tuvieron en cuenta al dictar el acto. Esta eliminación, señala, puede producirse tanto a instancia de un particular afectado como de la propia administración, mediante un juicio jurisdiccional o mediante una revisión de oficio.

Finalmente, Delgadillo Gutiérrez, en su obra *Compendio de derecho administrativo*, precisa que la presunción *juris tantum* de los actos administrativos obliga a los particulares a promover medios de defensa que establece la ley para controvertir los actos irregulares. Dichas irregularidades, sostiene, pueden manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, las que se encuentran íntimamente ligadas a sus elementos de existencia. De esta manera, existen vicios en los elementos subjetivos que se refieren a la competencia y a la voluntad de la autoridad; vicios en el elemento objetivo, que afectan el objeto, motivo y el fin del acto, por no ser lícito, posible y determinado, como el desvío de poder; vicios del elemento formal, que se manifiesta en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad el acto administrativo. Estos vicios se dividen en sustanciales y no sustanciales. Los primeros influyen en el fondo del asunto, y de no cumplirse dan lugar a la anulación del acto, y los segundos se refieren al contenido del acto, y por tanto no procede su anulación.

Atinente a lo anterior, Delgadillo Gutiérrez precisa que la extinción de los actos administrativos se da en función de su anulación por parte de un tribunal jurisdiccional, su revocación por la autoridad que lo emitió, por la caducidad de las facultades de la autoridad, o por los motivos señalados en el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para efectos del presente trabajo, nos interesa la extinción de los actos, que se da en función de su nulidad; es decir, aquella declarada por un órgano jurisdiccional por existir inexistencia o vicios en los elementos constitutivos del acto, los que llevan a declarar una extinción lisa y llana del acto, o bien una para efectos.

Al respecto, precisamos que aunque la ley prevea que cuando en el acto administrativo se omita precisar los requisitos formales exigidos por las leyes, o se emitan habiendo incurrido en vicios en el procedimiento, se declarará su nulidad para efectos de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución. Debe ponerse de relieve que sigue subsistiendo la circunstancia consistente en que la ley no precisa cuáles son los alcances y en qué medida deben cumplir las autoridades los elementos esenciales de los actos adminis-

trativos, ni tampoco se prevé la clase de nulidad de situaciones específicas, circunstancias que la jurisprudencia sí prevé.

Así es, en virtud de que por las propias características de generalidad de la ley, ésta no puede prever escenarios concretos, situación que sí colma la jurisprudencia, por razón de su origen, porque su emisión se da en función de análisis de casos específicos. De manera que aún cuando la ley establece la nulidad que debe decretarse cuando el acto administrativo incurra en las violaciones antes señaladas, tal situación no se da en la totalidad de los casos, sino que debe atenderse al caso particular, y es ahí cuando se estima necesario acudir a un criterio general emitido por el Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, ponemos en evidencia varios ejemplos de lo que se quiere decir:

Jurisprudencia 2a./J. 149/2005, de la Segunda Sala, página 366 tomo XXII, diciembre de dos mil cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que revela:

MULTAS FISCALES QUE NO CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE ATENDERSE A LA GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECRETAR LA NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR DERIVAR AQUÉLLAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. Tratándose de multas fiscales impuestas por las autoridades administrativas al descubrir la infracción de disposiciones fiscales con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, declaradas ilegales por la Sala Fiscal por no reunir los requisitos formales a que se refiere el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con la fracción II del artículo 238 del propio ordenamiento, la nulidad que debe decretarse al efecto debe atender a la génesis de la resolución impugnada y, en su caso, declarar la prevista en la fracción III, y párrafo final, del artículo 239 del mismo ordenamiento, toda vez que el acto administrativo sancionador que incumple con las exigencias formales aludidas es la culminación de facultades discrecionales ejercidas por las autoridades fiscales, de manera que en esta clase de asuntos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligar a las autoridades a que dicten una nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley les otorga para decidir si deben obrar o abstenerse, pues además de que no es dable a dicho Tribunal sustituir a las demandadas en la apreciación de las circunstancias y en la oportunidad para actuar que les otorgan las leyes, ello podría perjudicar al administrado en vez de beneficiarlo; pero tampoco puede válidamente impedirse que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, porque con tal efecto le estaría coartando su poder de elección. De ahí que cuando el acto discrecional sólo es censurado por falta de fundamentación y moti-

vación no se viola, en perjuicio del particular, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se declara nulo el acto impugnado en términos del artículo 239, fracción III, y último párrafo, del Código Tributario Federal, ya que la norma resuelve el problema en su justa dimensión, en virtud de que el control que en la vía jurisdiccional ejerce el Tribunal indicado protege plenamente al particular del acto concreto, sobre todo si se tiene en cuenta que merced al vicio formal detectado, cuando se dicta la sentencia de nulidad en términos de la fracción II del mencionado artículo 238, no queda dirimido el problema de fondo de la multa impuesta, pues aún no se ha determinado si se realizó o no la conducta infractora del contribuyente, ni se conoce si va a existir una nueva resolución en perjuicio del revisado o visitado.

Jurisprudencia P./J. 125/2004, del Pleno del alto tribunal del país, página 5, tomo XXI, enero de dos mil cinco, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS. Para que un acto o resolución administrativa cumpla con las exigencias establecidas en el artículo 16 constitucional debe contener firma autógrafa del funcionario emisor, por ser este signo gráfico el que otorga certeza y eficacia a los actos de autoridad ya que constituye la única forma en que puede asegurarse al particular que la autoridad emisora acepta su contenido. En tales términos, si bien la falta de firma autógrafa en una resolución administrativa constituye un vicio formal y, por tanto, una violación que encuadra en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, cuyos efectos, en principio, deben determinarse conforme a la primera parte del último párrafo del artículo 239 del mismo ordenamiento, ello no sucede en todos los casos, pues tal precepto no debe ser interpretado en forma literal para concluir que la nulidad que se declare de una resolución administrativa por el motivo indicado, indefectiblemente debe ser para el efecto de que la resolución en cuestión se deje sin valor y se emita otra con firma autógrafa, pues de la segunda parte del mismo párrafo se desprende que en ciertos supuestos el órgano jurisdiccional puede valorar las circunstancias particulares del caso, además de que no siempre puede obligarse a la autoridad a que emita un nuevo acto que sustituya al que fue declarado nulo, pues si la propia autoridad encuentra que el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo o en imposibilidad para hacerlo, aunado a que un Tribunal administrativo no puede indicar a una autoridad cómo debe proceder en el ejercicio de una atribución que le es propia y donde, incluso,

interviene su discrecionalidad. Lo anterior sin perjuicio de que si al contestar la demanda la autoridad niega la existencia del acto que ostenta firma facsimilar y el actor no demuestra que sea cierto, tal negativa debe prevalecer sobre la presunción de existencia derivada de dicha firma facsimilar; hipótesis en la cual debe declararse el sobreseimiento en el juicio de nulidad, lo que tampoco impide a la autoridad el ejercicio de sus atribuciones, por ese motivo.

Jurisprudencia 2a./J. 89/99, de la Segunda Sala, página 185, tomo X, agosto de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo texto es:

ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Si bien las violaciones de tipo formal existentes en un acto administrativo, encuadran en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que trae aparejada la declaratoria de nulidad para efectos, en términos de lo establecido en la fracción III del artículo 239 del mencionado ordenamiento legal, ello no ocurre, en el caso de las órdenes de visita domiciliaria. En efecto, no debe perderse de vista que debido a la naturaleza de las resoluciones impugnadas, las que derivaron de la emisión de órdenes de visita domiciliaria, expedidas con base en la facultad discrecional que a las autoridades fiscalizadoras les otorga el artículo 16 constitucional, surte el caso de excepción previsto en la parte final del precepto citado en último término y, por tanto, aunque originariamente deba ser declarada la nulidad para efectos, lo cierto es que la nulidad decretada en este supuesto excepcional no puede tener efecto alguno que no sea el que la autoridad anule el acto impugnado y, actuando dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y se encuentra en posibilidad de hacerlo, emita un nuevo acto administrativo.

Lo mismo sucede cuando el acto incurra en una ilegalidad; por ejemplo, de falta de fundamentación de la competencia de la autoridad, la que conforme a la ley debe decretarse una nulidad lisa y llana; sin embargo, no en todos los casos debe ser así, como lo observamos de la lectura de la jurisprudencia 2a./J. 52/2001, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 32, tomo XIV, de noviembre de dos mil uno, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EX-

CEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esto se tiene que, incluso, en la extinción de los actos administrativos debe acudir a lo que indica la jurisprudencia, en virtud de que la ley no puede, per se, prever la nulidad de situaciones específicas como las que por mero ejemplo acabamos de anotar. De manera que consideramos que esta situación es un elemento más para afirmar que en la emisión de los actos administrativos se debe observar lo que indica la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación, en atención a que la autoridad, al emitir sus actos y, posteriormente, demostrarse la existencia de algún vicio de ilegalidad, tiene que tomar en cuenta los criterios generales a fin de establecer si puede reiterar o no el acto administrativo.

III. LINEAMIENTOS QUE RIGEN LA EMISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De todo lo que hemos venido apuntando podemos destacar los lineamientos esenciales que rigen la emisión de los actos administrativos, tomando en consideración que, como señalamos anteriormente, son situaciones distintas

hablar de los elementos que, debe tener la autoridad para emitirlo, a los que se deben establecer o cumplir al hacerlo; esto es, al momento de materializar el acto y externar la voluntad de la administración pública.

De esta manera, al emitirse un acto administrativo, este debe:

- Constar por escrito;
- Establecer con precisión la competencia que faculta al órgano para emitirlo;
- Establecer el motivo, objeto y fin que se persigue, el cual debe estar debidamente fundado y motivado;
- Tener firma autógrafa;
- Ser emitido en el momento procesal oportuno, y
- Hacerlo del conocimiento al particular de manera fehaciente.

El cumplimiento de estos lineamientos es para otorgar seguridad jurídica hacia los gobernados frente al acto de autoridad, de manera que éstos puedan contar con todos los elementos para saber si están frente a un acto acorde a los lineamientos legales y conforme a la Constitución.

Afirmamos que el acto administrativo que cumpla con las exigencias de seguridad jurídica es una exigencia además de jurídica, política, en virtud de que una vez emitido el acto, debe explicarse al gobernado por qué se le impone una norma; es decir, hay que convencerlo de la legalidad del acto administrativo. Lo anterior, por varios motivos: para que cumpla sin demora lo ordenado sin oponer resistencia (y se colmen los fines de interés público que con el acto se quieren, pues puede ser para que el particular pague un derecho; por ejemplo, de uso de agua); para que lo haga sabiendo que está correcto lo que se le indica (por ejemplo, acepte que se le clausure un centro de vicio cerca de una institución educativa), o incluso para que no lo controvierta por estar palpable que es legal (por ejemplo, que la contribución que se le requiere se encuentra apegada a los principios tributarios de justicia fiscal) y, mas aún, si generalizado tal acto, no se quiere obtener una revuelta social a grandes masas (por ejemplo, cuando se quiere expropiar un predio que afecta a diversos individuos), de manera que si no se le explica al gobernado satisfactoriamente el acto emitido en su contra “...faltarán su consentimiento, que es la base esencial del concepto actual y futuro del ejercicio del poder”.⁴⁹

⁴⁹ Santiago Tawil, Guido y Mercedes Monti, Laura, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 97.

Consideramos, que de llegar a buen puerto la propuesta de la presente investigación, el “convencimiento” de que hablamos en el párrafo anterior encontrará menos resistencia en el particular y, por ende, por un lado, habrá menos impugnación ante los tribunales de esos actos y, por otro, los que lleguen a controvertirse serán resueltos de una manera más ágil —como se verá en el último capítulo de este trabajo—, puesto que además de que el acto que tiene enfrente goza de la “presunción” de validez —actualmente insuficiente—, también será emitido conforme al criterio jurisprudencial aplicable al caso concreto, o bien al que más se le acerque, con lo que el particular tendrá la certeza jurídica de que aquél está emitido conforme a la legislación aplicable y de acuerdo con la interpretación que de ella ha realizado el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, con relación a que los actos administrativos tienen que cumplir con las garantías de seguridad jurídica, relativas a que deben estar emitidos por autoridad competente, con firma autógrafa, fundados y motivados y respetando las formalidades esenciales del procedimiento, debe señalarse que esto es necesario, porque como lo recoge Guido Santiago, citando a Bielsa, “...la actividad jurídica del Estado debe infundir en la opinión pública cierta confianza y certeza en el sentido de la legalidad y justicia de sus decisiones”.⁵⁰

Es por ello que afirmamos que debido a la atmósfera de incertidumbre y constantes cambios político-estructurales que atraviesa el país, es el momento propicio para reforzar la actuación de las autoridades administrativas mediante la emisión de sus actos siguiendo los lineamientos establecidos por la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, en atención a que de esta forma, consideramos, se otorgaría a los gobernados un sentimiento de confianza y certeza en el sentido de la legalidad y justicia de las decisiones de las autoridades administrativas, lo que provocaría una estabilidad social palpable, puesto que sujetando los actos administrativos a las directrices establecidas por el Poder Judicial de la Federación se lograría obtener una decisión democrática susceptible de cumplir con los objetivos propios de los actos administrativos; esto es, ser emitidos con una finalidad de interés público.

En relación con la idea de reforzar la actuación de las autoridades administrativas al emitir sus actos, mediante la observancia de la jurisprudencia emanada del Poder Judicial de la Federación (además de tener que emitirlos conforme los ordenamientos generales que lo rigen), conviene señalar

⁵⁰ *Ibidem*, p. 96.

que esto no es novedoso, porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado acerca de que en algunos casos debe realizarse una motivación reforzada del acto de autoridad; es decir, robustecer las razones particulares o causas inmediatas que dan origen al acto de autoridad. Tal sentir está reflejado en los siguientes criterios:

MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que dispone la ley, y con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y que en consecuencia justifique que la autoridad actuó en ese sentido y no en otro. Sin embargo, el acto de creación de un Municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, pues aunque no se trata de un acto dirigido a los particulares, es evidente que tiene una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental, ya que mediante el decreto que lo crea se genera una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo que la constituye en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas. Por otro lado, tal proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio.

(No. Registro: 176,519, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, Tesis: P./J. 153/2005, página: 2299.)

RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de emitir los dictámenes de ratificación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, deben surtirse de la siguiente manera: 1. Debe existir una norma legal que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades. 2. La referida autoridad debe desplegar su actuación como lo establezca la ley, y en caso de que no exista disposición alguna en ese sentido, podrá determinarse por aquélla, pero siempre en pleno respeto al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3. Deben existir los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía que las autoridades emisoras del acto actuaran en ese sentido, es decir, que se den los supuestos de hecho necesarios para activar el ejercicio de esas competencias. 4. En la emisión del acto deben explicarse sustantiva y expresamente, así como de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó la ratificación o no ratificación de los funcionarios judiciales correspondientes y, además, deberá realizarse en forma personalizada e individualizada, refiriéndose a la actuación en el desempeño del cargo de cada uno de ellos, es decir, debe existir una motivación reforzada de los actos de autoridad. 5. La emisión del dictamen de ratificación o no ratificación es obligatoria y deberá realizarse por escrito, con la finalidad de que tanto el funcionario judicial que se encuentre en el supuesto, como la sociedad, tengan pleno conocimiento respecto de los motivos por los que la autoridad competente determinó ratificar o no a dicho funcionario judicial, por tanto, la decisión correspondiente debe hacerse del conocimiento del funcionario, mediante notificación personal, y de la sociedad en general, mediante su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

(No. Registro: 175,819, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo. XXIII, febrero de 2006, Tesis: P./J. 24/2006, página: 1534.)

Finalmente, ya hemos señalado que los actos administrativos deben estar emitidos cumpliendo con la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, según el ámbito de afectación temporal o definitivo que ocasionen; esto con objeto de que no sean anulados por los órganos jurisdiccionales, quienes analizan la constitucionalidad o legalidad de dichos actos.

En relación con lo anterior, consideramos del todo acertada la opinión del maestro Gabino Fraga, cuando señala que “como la jurisprudencia... obliga a los tribunales federales y locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los actos de la administración, ésta tendrá que sujetarse también a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos subsecuentes”.⁵¹

Tal observancia, nosotros la hacemos extensiva no sólo a los actos reglados, sino igualmente respecto de los actos administrativos discrecionales, tales como aquellos en los que su emisión no constituya una instancia por ser un beneficio establecido en la ley, como pudiera ser la condonación de multas o la revisión en sede administrativa, conforme se establece en el Código Fiscal de la Federación, o bien aquellos que se emitan para verificar la debida observancia de las disposiciones legales aplicables, como se realiza, por ejemplo, en materia de establecimientos mercantiles o entero de contribuciones.

Para concluir lo anterior, nos apoyamos en la tesis P. LXII/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 56, tomo VIII, septiembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD. La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

IV. CONCLUSIONES PARCIALES

México se rige por los principios de legalidad y seguridad jurídica, que se derivan de los artículos 14 y 16 del pacto federal, cuyo respeto implica otorgar confianza a los gobernados frente al actuar de la autoridad. Esto es, que ante la existencia de un acto administrativo, los particulares deben saber con certeza cuáles son los requisitos mínimos de índole jurídica que aquél debe contener para considerarse apegado a derecho.

⁵¹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 47, p. 115.

Mediante los actos administrativos se crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una determinada situación jurídica subjetiva; es decir, incide decisivamente en la esfera jurídica de los gobernados, y, por tanto, debe ser emitido cumpliendo con las garantías de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El total cumplimiento de las exigencias de las garantías de seguridad jurídicas en la emisión de los actos administrativos se relaciona con la consolidación y subsistencia de las instituciones democráticas (referidas al constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo), en atención a que el pleno respeto de aquellas por parte de las autoridades, general en los particulares confianza y certeza de legalidad y justicia, lo que ocasiona menos resistencia en su acatamiento.

La presunción de validez es una característica de los actos administrativos. Supone que éstos, desde su origen, son apegados al orden positivo nacional, salvo prueba en contrario. El elemento medular de esta particularidad descansa en una justificación de índole práctica: garantizar el inmediato acatamiento del acto de autoridad por parte de los gobernados. Por tanto, al no tener como sustento real un sentido de justicia ni ser el resultado de un análisis previo en el que se analice la legalidad del acto determinado regulado por el derecho, la existencia de la característica en comento queda sólo en una mera “suposición de legalidad”, que no alcanza a colmar en favor de los particulares el pleno respeto de la garantía de seguridad jurídica prevista a su favor en los artículos 14 y 16 del pacto federal.

Tomando en cuenta el análisis realizado en este capítulo, consideramos que la propuesta del presente trabajo no es infructuoso, por la sola existencia de la característica de “presunción” de validez o de legalidad en los actos administrativos, pues ésta no alcanza a abarcar la “certeza” de legalidad que se quiere alcanzar con la implementación de lo que se propone.

Los elementos esenciales de los actos administrativos que se relacionan con el cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica a favor de los gobernados se pueden dividir en dos grandes rubros: en los que *debe tener* la autoridad *para emitirlo* (elemento esencial), y los que *debe cumplir* la autoridad *al emitirlo* (elemento formal).

La ley —por sus propias características de generalidad, impersonalidad y abstracción— no puede prever la totalidad de las situaciones jurídicas que se presentan en la realidad; por tanto, es la jurisprudencia y no la ley, la que precisa hasta qué extremo deben colmarse por parte de las autoridades administrativas los elementos esenciales de los actos administrativos a fin de considerarlos que estén apegados a derecho. De igual forma, es la jurisprudencia y no la ley, la que precisa los efectos y el alcance material de la

determinación de extinción de los actos administrativos concretos, según el vicio encontrado en sus elementos esenciales.

Por ello, estimamos que en la emisión del acto administrativo es necesario acatar lo que indica la jurisprudencia firme emanada del Poder Judicial de la Federación, tomando en consideración que de lo contrario, tal decisión, al no ser un acto democrático, y, por ende, se puede impugnar ante los órganos jurisdiccionales, será anulado.

El Poder Judicial de la Federación, como garante de la Constitución federal, es el que establece en última instancia si determinada actividad del Estado es o no apegada a derecho. Por tanto, consideramos que para asegurar la legalidad de un acto administrativo, desde su origen, conviene que la autoridad atienda la interpretación judicial fijada en relación con la materia del indicado acto, siendo insuficiente que al emitirlo se limite a observar lo que establecen los ordenamientos generales, pues esta actividad necesariamente implica de su parte una interpretación de las normas jurídicas al caso concreto (comenzando por determinar si el derecho que invoca en el acto administrativo es o no aplicable al caso particular), lo que de suyo no garantiza el respeto al orden positivo nacional.

La aplicación de la propuesta planteada ocasionaría que los actos administrativos se aproximen, con más probabilidad, a un acto que otorgue mayor seguridad jurídica a los gobernados, pues previsiblemente soportaría con mejor éxito su confrontación con los principios constitucionales o legales que correspondan, tomando en consideración que el acatamiento de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación asegura que las decisiones subsecuentes no sean declaradas nulas.

Aunque no existe ordenamiento legal que establezca la obligación general de observar la jurisprudencia en la emisión de los actos administrativos, las autoridades pueden acatarlas al emitir estos últimos, en atención a que no tienen limitante para allegarse de más obligaciones de las establecidas en los ordenamientos generales, si esto es en beneficio de los particulares y, además, estimando que la ley es injusta, pueden apoyarse en los criterios generales del Poder Judicial de la Federación para apoyar sus determinaciones, siempre y cuando, se insiste, lo hagan para otorgar un beneficio colectivo que repercuta en el interés general.

Existe una línea muy delgada entre la discrecionalidad y la arbitrariedad; por tanto, no resulta conveniente que descansa sólo en el texto de la ley, la potestad que tiene la autoridad administrativa de elegir si ejerce o no (y hasta qué grado lo hace) las facultades que le han sido encomendadas en las disposiciones generales, en contra del particular, afectándolo en su esfera jurídica, sino que es útil que existiendo criterios orientadores por parte del

Poder Judicial de la Federación producto de un análisis constitucional de la materia del acto administrativo particular, éstos sean aprovechados por parte de las autoridades administrativas.

Con la existencia de un criterio orientador emitido por el Poder Judicial de la Federación, la actividad de la autoridad administrativa, al aplicar el derecho al caso concreto, se hace más ágil y apegada al orden jurídico nacional, pues cuenta con más elementos para decidir si ejerce o no sus facultades en contra del particular y hasta qué punto puede hacerlo.

Finalmente, del análisis realizado en este apartado se deduce que con la aplicación de la propuesta, previsiblemente, se otorgaría mayor seguridad jurídica al gobernado al saber que el acto administrativo que incide en su esfera jurídica no solamente descansa en la ciega aplicación de la ley, que inclusive puede ser injusta o inconstitucional, sino que también se encuentra acorde con los lineamientos establecidos por el Poder Judicial de la Federación mediante la jurisprudencia más aplicable al caso específico, con lo que se garantiza, entre otras cosas, que no exista en el ámbito de derechos de los particulares una aplicación de una ley con los vicios apuntados.