

### **5.3 Requisitos Constitucionales**

Como la mayoría de los actos, los actos administrativos también emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16 resguarda las garantías de Legalidad jurídica y exacta aplicación de la ley y es precisamente de estas garantías constitucionales de donde surgen los requisitos de los actos administrativos.

Por lo que hace al artículo 14, éste señala que “a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

El primer requisito Constitucional de acuerdo con el anterior artículo será la no retroactividad.

Por retroactividad se entiende “la eficacia excepcionalmente reconocida a la Ley en virtud de la cual puede afectar a hechos, actos o situaciones jurídicas ocurridos o creados con anterioridad al momento de la iniciación de su vigencia”.

Este principio de no retroactividad es aplicable a los actos administrativos, dado que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, por lo tanto, la no retroactividad se refiere a los efectos del acto administrativo, es decir, no se pueden lesionar los derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

En ese sentido, se aplicará de manera directa lo estipulado en el artículo 14 Constitucional respetando los derechos adquiridos con anterioridad a la expedición o creación de una ley administrativa que pudiera dañarlos.

El artículo 16 del mismo ordenamiento señala diversos requisitos que surgen del párrafo siguiente:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Del párrafo antes descrito se desprenden cinco requisitos fundamentales para el acto jurídico y la actuación del órgano administrativo que pretenda llevarlo a cabo o ejecutarlo.

Los requisitos son:

La competencia: Es la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.

En palabras del Maestro Rafael I. Martínez la competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender.

La disposición constitucional señala que el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, es decir, que el acto administrativo se encuentre entre los que le han sido asignados por ley, además que sean efectuados mediante un servidor público con facultades para ello.

La forma escrita: como se comentó en el punto anterior, la forma es un requisito indispensable del acto administrativo, y el mandato constitucional es muy claro al precisar que la manifestación del órgano deberá hacerse de manera escrita y nunca tácita, ya que con esto se constituye la garantía de certeza jurídica.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 3, fracción IV, que el acto administrativo debe hacerse constar por escrito deberá de contar con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, señalando, además, una posible excepción a la regla aplicable únicamente para aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición.

Fundamentación: fundamentar un acto implica decir qué ley o qué leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión.

Motivación: consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado lo siguiente: “Fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos.”

Como se puede ver, los términos fundamento y motivación irán relacionados de manera conjunta por lo que hace a la emisión de los actos administrativos. Principio de legalidad: en su planteamiento original, conforme al principio de legalidad, la administración pública no podría actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley. Ello obedecía a una interpretación estricta del principio de la separación de poderes.

Por eso, toda actividad del Estado debe ajustarse a la ley, debiendo estar los actos de los órganos administrativos producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

#### **5.4. Ejecución, Cumplimiento y Extinción del Acto**

El acto administrativo produce sus efectos partir del momento en que haya quedado formado y una vez que se cumplan los requisitos establecidos por la ley.

Pudiendo interpretarse en dos sentidos

1) obligatorio o exigible y por tanto debe cumplirse, y 2) el acto se puede ejecutar coactivamente contra la oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional.

A pesar de que el acto administrativo genera obligatoriedad, puede ocurrir que no sea voluntariamente obedecido; cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas en la esfera del Derecho Público la administración está capacitada para proceder en forma directa a la ejecución de sus propias resoluciones, lo que se conoce como carácter ejecutorio.

Rafael I. Martínez define este carácter como sigue: “La potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado.

Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.”

Tomando en consideración que esta acción directa de la administración no cuenta con un fundamento Constitucional que la apoye, debido a las inconsistencias principalmente en los artículos 17 y 14 Constitucionales, son estas mismas las que dan soporte y validez a la acción directa. Algunos autores consideran que lo establecido en estos artículos Constitucionales podría generar limitaciones a la acción directa, pero se han encontrado ciertos argumentos que logran desvirtuar estas aseveraciones.

El artículo 17 Constitucional contiene la afirmación de que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, la administración y los particulares tampoco pueden utilizar la coacción para llevar adelante sus resoluciones.

Del mismo modo, en su segundo párrafo establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales.

Sin embargo, este artículo no ha sido un obstáculo para la ejecución de la acción directa de la administración; ya que en ningún momento se deja en estado de indefensión al particular, pero si el particular considera que el acto no es perfecto, es decir, carece de algún requisito o elemento Constitucional, podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, como podría ser el juicio de amparo.

Bajo la misma tesitura se encuentra el texto del artículo 14 Constitucional al mencionar: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

En opinión del maestro Gabino Fraga, las limitaciones al artículo 14 Constitucional dejan un amplio campo a la acción directa del poder administrativo, generando además razones que consisten principalmente en: a) la carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos y b) en la inutilidad de la creación constitucional del Poder Ejecutivo si no puede llevar a cabo sus determinaciones más que por el conducto del Poder Judicial.

Es admisible el reconocimiento de la acción directa para ejecutar sus resoluciones sin necesidad de la intervención de un tribunal especializado, puesto que se ha considerado que las resoluciones deben resolverse en términos de la ley positiva o en un determinado momento decidir si la ejecución es de aplicación administrativa o judicial.

Existe además una ejecución de carácter forzoso o de carácter coactivo y son aquellas que penas pecuniarias o personales que siguen al apercibimiento decretado por la autoridad. Hablando de un concepto ideal de la ejecución del acto administrativo, este sería que el obligado lo cumpliera de manera voluntaria, no coactiva.

Por lo tanto, este sería el cumplimiento del acto en su sentido liso y llano.

El acto administrativo se extingue por diversas circunstancias, existen circunstancias de derecho que están señaladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 11 que a la letra dice:

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 este 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.
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia. Las dos primeras fracciones del artículo anterior son conocidas en la doctrina como medios normales de extinción del acto, en

tanto que las siguientes fracciones son llamadas medios anormales, los cuales se enlistaran a continuación:

Revocación. La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente.

Esta forma de extinción del acto administrativo genera ciertos problemas:

a) Uno de carácter terminológico, al confundírsele con la anulación de un acto irregular o con algún medio de defensa que los particulares posean para impugnar aquellos actos que consideren lesivos a su interés.

b) El segundo problema se da en torno a qué actos pueden revocarse y cuáles no. Debemos dejar claro en este punto que para que exista la revocación el acto debe ser perfecto y no haber agotado sus consecuencias.

La revocación se realiza por medio de un acto administrativo que debe llenar todos los requisitos internos y externos del acto administrativo en general, pero también puede darse el caso de que un acto posterior revoque a uno anterior.

Inexistencia. En caso de la falta absoluta o parcial de alguno de los elementos del acto jurídico la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.

Por lo tanto, se considerará un acto inexistente cuando le falta uno o más de los elementos orgánicos. Según el maestro Gabino Fraga, la inexistencia se puede producir en los siguientes casos:

- Cuando falta la voluntad.
- Cuando falta el objeto.
- Cuando falta la competencia para la realización del acto.
- Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Nulidad. El problema de nulidades o irregularidades en el Derecho Administrativo es descrito acertadamente por Enrique Sayagués Laso al exponer lo siguiente:

La teoría sobre las irregularidades de los actos administrativos constituye uno de los capítulos más difíciles del derecho público. La inexistencia de disposiciones expresas que la regulen, junto con la evidente inaplicabilidad del derecho civil, ha hecho que la elaboración de los principios en esta materia quede librada a la doctrina y la jurisprudencia.

Por esa razón y tratándose de cuestiones que promueven grandes dudas, no es de extrañar las vacilaciones y aun contradicciones en esta materia.

Es bien sabido que existen varios tipos de nulidad en el Derecho Civil, siendo estas las nulidades absolutas y relativas, las cuales al no ser objeto de nuestro estudio sólo se les hace mención avocándonos al análisis de la nulidad de pleno derecho por ser la que se aplica a los actos administrativos.

La nulidad de pleno derecho es la que prevé la ley con ese carácter o que, en casos excepcionales ordena la autoridad judicial ante actos administrativos emitidos por algún órgano que resulte claramente incompetente, o por que se haya producido sin respetar mínimamente las formas correspondientes, o bien constituya un delito o su objeto sea obviamente imposible.

Existirá nulidad de presentarse los siguientes casos afectando a cada uno de los elementos o requisitos del acto en particular:

- Sujeto. Si el acto es emitido por un órgano incompetente, no debe producir efecto y es totalmente nulo o ineficaz.
- Manifestación de voluntad. Cuando haya existido algún vicio del consentimiento. Si no hay voluntad no existe el acto.
- Objeto. Si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total.
- Forma. La falta de forma inválida el acto.
- Motivo. La ausencia o indebida motivación pueden ser subsanadas, si la Ley lo permite.
- Finalidad. Si no se persigue un fin de interés general, de manera directa, o indirecta, mediata o inmediata, el acto es ineficaz.

## **6.La Organización Administrativa**

### **6.1 Concepto**

Como se ha venido estudiando a lo largo de esta investigación del derecho administrativo y de la administración pública, se ha descubierto que la administración tiene diferentes ámbitos de aplicación desde la iniciativa privada hasta la comunidad internacional, lo que genera el surgimiento de diferentes burocracias, y es por eso que la organización administrativa es una herramienta indispensable del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa.

La organización administrativa se puede entender como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto de la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Esta organización administrativa surge de la necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se debe a que solo así se logra alcanzar una operativa adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización administrativa como tanto otros temas ha sido objeto de discusiones jurídicas respecto a la rama que debería dedicarse a su estudio, durante un largo período se consideró que debía ser cobijado por el Derecho constitucional, pero hoy día nadie comparte ese argumento y queda perfectamente contemplado bajo las normas del Derecho administrativo.

Esta organización es llevada a cabo a través de diferentes formas siendo las más relevantes la centralización, desconcentración y descentralización, que al ser de vital importancia se consideran en el punto siguiente de este mismo apartado para su estudio y análisis individual.