

CAPÍTULO IV

CONCEPTO, NATURALEZA Y FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. La Administración Pública: un concepto compuesto	87
II. Concepto según la Teoría de la Organización Administrativa	89
III. Concepto jurídico	90
A. Punto de vista formal	91
B. Punto de vista material	93
IV. Naturaleza y fines de la Administración Pública	101
BIBLIOGRAFIA BASICA	103

CAPÍTULO IV

CONCEPTO, NATURALEZA Y FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUMARIO

I. La administración pública: un concepto compuesto. II. Concepto según la teoría de la organización administrativa. III. Concepto jurídico: A) Punto de vista formal. B) Punto de vista material. IV. Naturaleza y fines de la administración pública.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN CONCEPTO COMPUESTO

En el capítulo precedente se hizo referencia a diversas nociones acerca de la actividad administrativa *lato sensu*, ahora analizaremos el concepto, naturaleza y fines de la administración pública. La Real Academia Española de la Lengua señala que la administración pública

es la *acción* del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el *conjunto de organismos* encargados de cumplir esta función.¹

Es conveniente recordar que la administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo, y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres tecnicopolíticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política, según hemos visto con anterioridad.

Por lo tanto, la noción de administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de estudio de este complejo objeto del conocimiento.

¹ *Op. cit.*, p. 26.

Hasta el momento no es posible dar una noción omnicomprendensiva de administración pública porque ello equivaldría a mezclar fenómenos diferentes, autónomos e independientes. No estamos de acuerdo con la postura de ciertos juristas que afirman que el derecho administrativo debería incorporar a su seno esas otras disciplinas técnicas y políticas, a fin de dar una definición completa de la administración. Asiste la razón a Kelsen cuando refuta esas posturas, afirmando que atentan contra la ciencia del derecho, la que debe apoyarse exclusivamente en conceptos jurídicos. Tampoco estaríamos de acuerdo con alguna definición de la TOA que pretendiera abarcar asimismo los aspectos jurídicos y políticos.

Por lo tanto, debemos deslindar los conceptos jurídico, técnico y político de la administración, lo cual no quiere decir que estas nociones no se complementen; ya hemos destacado la importancia de tener presentes dichos enfoques a fin de lograr una concepción integral de la administración y por ello los estudiamos. Si se analizan por separado es por razones metodológicas, para no confundir y mezclar disciplinas autónomas, por lo menos hasta el momento, aun cuando, probablemente, algún día se llegue a desarrollar y consolidar una auténtica ciencia de la administración pública que comprenda todos sus elementos, como hemos dicho.

Antes de estudiar la administración pública a la luz de los enfoques referidos, quisiéramos ofrecer algunas de sus descripciones fenomenológicas o morfológicas ya que, si bien carecen de rigor científico, ayudan a describir el fenómeno con base en la totalidad de sus elementos. Así por ejemplo, Carrillo Flores señala que:

La administración pública es la *organización* que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los *negocios estatales* ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y —*last but not least*— una orientación política.²

Interesa particularmente a Carrillo Flores demostrar la validez de ambos enfoques en el estudio de la administración pública, la que contiene elementos generales como una *acción humana planificada* para la obtención de *finés*; una *actividad continua* en el desarrollo de dicha acción y la *persistencia en el propósito*, así como una *jerarquización de valores y prioridades*. Comprende asimismo elementos específicos de carácter: a) técnico: *sistemas, mecanismos y procedimientos* para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa; b) político: *aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental*, y c) jurídico: el *derecho positivo* regulador de la organización y funcionamiento de la administración pública.

² *Op. cit.*, p. 10.

Max Weber, destacado sociólogo del comportamiento burocrático (“sociología de la burocracia”), afirma que:

La administración burocrática es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en *precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza*.³

Para Roberto Ríos Elizondo la administración pública es

aquella *actividad* coordinada, permanente y continua, *que realiza el Poder Ejecutivo*, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos.⁴

Don Andrés Serra Rojas, por su parte, opina que la administración pública

es una *organización* que tiene a su cargo la *acción continua* encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un *personal técnico preparado*, un *patrimonio* adecuado y mediante *procedimientos administrativos* idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.⁵

II. CONCEPTO SEGÚN LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Ya hemos analizado en el capítulo precedente el enfoque de la TOA en el estudio de la administración pública, por lo que simplemente trataremos de describir dicho fenómeno con el auxilio de los datos ofrecidos por esta disciplina.

La TOA concibe a la administración pública, antes que otra cosa, como una *organización*; una organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante

³ Citado por Carrillo Flores (*op. cit.*, p. 10), *De Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, tomo I, primera parte, cap. III, número 3, México, 1969.

⁴ *El acto de gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975, pp. 363 y 364.

⁵ *Op. cit.*, p. 75.

la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como las siguientes: *el proceso de toma de decisiones; la planeación y la programación de las actividades; la presupuestación; la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control.*

III. CONCEPTO JURÍDICO

La definición que de administración pública brinde el derecho no debe fundarse en elementos extraños a su campo de conocimiento, sino apoyarse en los principios jurídicos fundamentales para proyectar los enfoques formal y material de tan importante institución pública.

Dentro de los marcos de referencia formal y material establecidos por el derecho, proporcionaremos algunas definiciones que ofrecen distinguidos juristas; tal es el caso de Garrido Falla, quien afirma:

Por administración pública entendemos: *a)* en sentido subjetivo, el conjunto de organismos estatales encuadrados en el llamado Poder Ejecutivo del Estado, y *b)* en sentido objetivo, la actividad desarrollada por dicho Poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y el derecho administrativo —añade—, es la parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados.⁶

Gabino Fraga acepta la conocida definición de Molitor (Administración pública, UNESCO, 1958, p. 18), quien la concibe en los siguientes términos:

La administración pública desde el punto de vista formal, es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁷

⁶ *Op. cit.*, pp. 14 y 15.

⁷ *Op. cit.*, p. 119.

A) *Punto de vista formal*

La administración pública desde el punto de vista jurídico-formal es un *órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del llamado Poder Ejecutivo*. Mas no es todo el Poder Ejecutivo,⁸ ya que éste se integra con otro tipo de órganos y, además, realiza funciones de diversa naturaleza, como las políticas y las jurisdiccionales que no se encuadran propiamente dentro de la función administrativa. Desde este punto de vista, la administración pública debe estudiarse como *estructura constitucional estatal*, puesto que en la Constitución se establece su encuadramiento jurídico, y al derecho administrativo corresponde, en tanto factor que desarrolla al constitucional, el estudio y regulación (doctrina y derecho positivo) de la *organización y funciones* de la administración pública. Por ejemplo, la Constitución mexicana la regula mediante los artículos 89 a 93, y el derecho administrativo la desarrolla mediante un sinnúmero de disposiciones administrativas que en alguna medida veremos más adelante.⁹

En consecuencia, nos es dado afirmar que la administración pública es una institución gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizás más importante del Estado: la *función administrativa*. Ahora bien, la administración pública se integra, a su vez, por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca. Pero no existe sólo una administración, ya que dentro del régimen federal, por ejemplo, dicha institución aparece en los tres niveles del gobierno: el *federal*, el *estatal* y el *municipal*.

El objeto de nuestro estudio se circunscribe exclusivamente al análisis de la administración pública federal y lo abordaremos en la parte relativa al estudio del sistema jurídico mexicano.¹⁰

La administración pública federal integra también una diversidad importante de dependencias, organismos y entidades de diferente naturaleza. Aun cuando haremos más adelante el estudio detallado de este tema, bástenos por el momento señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹¹ establece las bases de organización y la forma de integración de la administración pública federal mexicana. Dos importantes

⁸ La doctrina y el derecho positivo españoles distinguen ambas instituciones: "Dentro del Poder Ejecutivo se comprende también el Gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la Administración Pública", señala Rafael Entrena Guesta. *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*, Revista de Administración Pública, IEP, número 32, Madrid, 1960, p. 55.

⁹ *Infra*, caps. VII y ss.

¹⁰ *Infra*, caps. VII y VIII.

¹¹ *Cfr.*, artículos 1º y 2º

sistemas concurren a su integración: la administración central y la administración paraestatal. La primera se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. La segunda por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. También incluye la ley la figura de los órganos desconcentrados, que en su oportunidad analizaremos.

La doctrina del derecho administrativo ha llegado a identificar una amplia y variada gama de órganos administrativos, de entre los cuales pudieran referirse los siguientes:

- *De administración activa*, que realizan las operaciones y tareas propias del servicio público.
- *De administración contenciosa*, que resuelven controversias con los particulares con motivo de la actividad administrativa. Dichos órganos a pesar de su naturaleza jurisdiccional pertenecen al llamado Poder Ejecutivo (tribunales administrativos, fiscales, laborales, de protección al consumidor).
- *De autoridad*, que tienen facultades de decisión y ejecución. Sus resoluciones afectan a los particulares.¹²
- *Auxiliares o de consulta*, que apoyan a los de autoridad en la toma de decisiones.
- *Generales*, cuyo ámbito de acción es todo el territorio.
- *Locales*, cuyo ámbito de acción es determinada parte del territorio.
- *Centrales*, pertenecientes a la llamada administración directa o centralizada.
- *Descentralizados*, pertenecientes a la llamada administración indirecta o descentralizada.
- *Desconcentrados*, aquellos que sin dejar de pertenecer a la jerarquía de la administración central, obtienen cierto grado de autonomía para ejercer funciones en cierta materia o en determinados lugares del territorio.

Dentro de la administración pública, considerada como estructura gubernamental, se localiza una serie de importantes elementos como los siguientes: *personal público* encargado de desarrollar las tareas administrativas (funcionarios y empleados), *estructuras organizacionales*, *sistemas*, *métodos*

¹² La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que son autoridades (de derecho y de hecho) para los efectos de amparo, aquellos individuos que realizan actos públicos mediante el ejercicio de la fuerza pública de que disponen. (S.C.J., 1917-1954, tesis 179, p. 360.)

y *procedimientos administrativos, patrimonio y presupuesto* (recursos materiales y financieros), *normas jurídico-administrativas* reguladoras de su organización y funcionamiento. Estos elementos se coordinan, armonizan e integran gracias al derecho administrativo y a la TOA que hacen posible la acción unitaria de la administración en el ejercicio de sus funciones y en la obtención de sus fines.

B) *Punto de vista material*

Desde el punto de vista material o intrínseco de la actividad administrativa, cabe hacer algunas importantes consideraciones. Estamos de acuerdo con Merkl¹³ cuando objeta ciertas definiciones de la actividad administrativa por ser muy genéricas y por tanto coextensas de la actividad total del gobierno del Estado. Sin embargo, debemos aceptar el criterio de exclusión, en virtud de la complejidad de esta materia, a fin de identificar la función administrativa. Es decir, por actividad administrativa debe entenderse toda aquella actividad pública que no sea legislativa ni judicial. Pero existen además otros grados de desagregación: hemos señalado que el órgano Ejecutivo realiza básicamente dos tipos de funciones: la administrativa propiamente dicha y la política. La doctrina del derecho administrativo señala que esta última no debe quedar comprendida dentro de la actividad administrativa *strictu sensu*. Sin embargo, hemos apuntado asimismo la dificultad inherente a la acción de separar ambas funciones debido a que en la realidad se desarrollan estrechamente unidas.

Como prueba de la dificultad comentada anteriormente, tenemos el caso de las secretarías de Estado en México, las cuales despliegan actividades de índole política, técnica y administrativa por lo que sería muy difícil intentar una delimitación de ellas, para determinar cuáles de sus actividades se clasificarían en cada rubro mencionado; pero esta clasificación sería de cualquier manera de dudosa validez, ante la marcada intervención de criterios meramente subjetivos. Citemos a guisa de ejemplo a la Secretaría de Gobernación que, formando parte de la administración pública federal, realiza ambos tipos de funciones —administrativas y políticas—, en cuyo caso sería prácticamente imposible diferenciarlas.

En algunos países se ha intentado separar ambas funciones. Tal es el caso de Inglaterra, que ha establecido el *British Civil Service* en el cual existe una carrera técnica dentro de la administración, cuya característica principal es la estabilidad de los empleados y funcionarios que desarrollan las actividades técnicas del gobierno y que pertenecen al servicio civil. Se estima que a la substitución del partido en el poder (conservadores o la-

¹³ *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.

boristas), únicamente cambian cien personas en el gobierno. Pero aun en ese sistema, coinciden sus expertos, existen múltiples actividades de marcado carácter político que son realizadas por los empleados o funcionarios civiles. Quizá lo realmente novedoso del sistema es la estabilidad de los empleados a niveles importantes de la administración, lo que no sucede en México donde la estructura de los puestos de base tiene un tope en los jefes de los departamentos administrativos internos.

Donde sí es posible y cabe hacer una diferenciación de funciones es en relación a la administración *activa* y a la *contenciosa*. Efectivamente, existen dentro del Ejecutivo una serie cada vez más importante de órganos que realizan funciones jurisdiccionales en diversas materias (laboral, fiscal, administrativa, comercial), cuyo propósito principal es resolver las controversias que surgen entre los particulares y la administración con motivo del ejercicio de la función pública. Dichos órganos, aunque formalmente pertenecen al Ejecutivo, realizan funciones de naturaleza jurisdiccional y por tanto no deberían, en nuestro concepto, considerarse dentro de la actividad administrativa. Tales son los casos en México, por ejemplo, de los tribunales Fiscal de la Federación y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como de las juntas de conciliación y arbitraje.

En resumen, podría afirmarse que para identificar la actividad administrativa se recurre a un elemento positivo y tres negativos, ya que es toda aquella actividad gubernamental (elemento positivo que no es ni legislativa, ni jurisdiccional) (formal o materialmente), ni política (elementos negativos).

No obstante la dificultad que implica el determinar la naturaleza de los actos de administración o de gobierno, no debemos quedarnos con el criterio de exclusión simplemente, sino intentar su análisis y determinación jurídicos.

Los múltiples actos y tareas desplegados por la administración pudieran subsumirse básicamente en las siguientes funciones: 1) *realización de actos administrativos, jurídicos y materiales*; 2) *prestación de servicios públicos*; y, 3) *producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas*. Una característica de la administración es que realiza su actividad con propósitos de servicio comunitario y nunca de lucro, siendo ésta su principal diferencia respecto de la administración privada.

A este respecto es conveniente precisar dos conceptos fundamentales: los de *atribución* y *función*. Entendiendo por *atribución* el contenido mismo de la actividad del gobierno, lo que éste debe hacer según el señalamiento constitucional; en tanto que el concepto de *función* se refiere más bien a la forma y medios que adopta el gobierno para el desempeño de su actividad; las funciones establecen, pues, *la forma de ejercicio de las atribuciones*. Es así que el derecho administrativo puede definirse, siguiendo la

idea del destacado jurista mexicano Gabino Fraga, como “la rama del Derecho Público que regula la *actividad* que realiza el Estado en forma de función administrativa”; y dicha *actividad* está constituida, en su opinión, por “el conjunto de *actos, operaciones y tareas* que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines”.¹⁴

El gobierno del Estado cumple en este campo dos tipos de *atribuciones*: 1) las que requiere para garantizar la paz social y la convivencia armónica de los miembros de la comunidad nacional, mediante la utilización incluso de medios coactivos para someter a quienes se coloquen al margen del orden jurídico por la comisión de ilícitos que afecten a la sociedad; y 2) las atribuciones de servicio público (vías de comunicación, educación, vivienda, salud, electricidad) y de fomento y promoción del desarrollo económico-social.

Actos jurídicos y actos materiales de la administración

La función administrativa puede consistir en la realización de *actos jurídicos* que determinen situaciones individuales, o en la ejecución de *actos materiales*, en tanto que la función legislativa no realiza actos materiales y su objeto es la creación de leyes que son actos jurídicos generales de carácter abstracto e impersonal; nunca se refieren a situaciones jurídicas individuales. La función jurisdiccional, por otro lado, sí determina situaciones jurídicas individuales pero, a diferencia de la función administrativa, supone la existencia de un conflicto o controversia.

Es conveniente recordar que el *acto jurídico*, entendido como la manifestación externa de la voluntad, se emite con el fin de producir consecuencias de derecho, puede ser uni o plurilateral, dependiendo de si es una o varias las personas que intervienen en su formación (un acto de autoridad presidencial es unilateral; una ley es plurilateral).

Los efectos que se producen mediante los *actos jurídicos* pueden estar referidos a situaciones jurídicas *generales o individuales*. Por ejemplo, la *ley* es un acto jurídico que produce sus efectos teniendo como base supuestos hipotéticos normativos dirigidos a cualquier persona que se coloque en ellos. La *ley* se refiere a un número indefinido de casos, y además indeterminable, lo que le da las características de impersonalidad y abstracción, sin las cuales no podría calificarse de ley a un acto jurídico. Además, la *ley* nace para regir en forma permanente, no se agota en su ejercicio ni pierde su vigencia hasta que, por un acto de la misma naturaleza, se deroga o se abroga. En cambio, los actos jurídicos que producen efectos referidos a situaciones particulares o individuales reúnen las características contrarias; así por ejemplo, el *contrato* es de naturaleza temporal, destinado a producir

¹⁴ *Op. cit.*, p. 3.

ciertos efectos jurídicos específicos referidos tan sólo a determinadas personas, los contratantes. Se extingue en el cumplimiento de las obligaciones que impone o mediante el ejercicio de los derechos que otorga. Duguit identifica a estos actos legislativos como actos *regla*, por su generalidad y abstracción. Jéze, por su parte, los llama “actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios”. A diferencia del *derecho objetivo*, los *derechos subjetivos* crean o modifican una situación jurídica individual; estos últimos son, según Jéze, “actos creadores de situaciones jurídicas individuales: *actos unilaterales o contractuales*”.¹⁵ Tales son los casos del propio contrato o del acto de autoridad que impone una sanción al infractor de la norma.

En cuanto a los efectos de los actos jurídicos, el citado tratadista Jéze hace referencia a los *actos jurisdiccionales* conceptuándolos como “la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto comprobar (constatar) una situación jurídica (general o individual), o hechos, con fuerza de verdad legal”.¹⁶ En otras palabras, los actos jurisdiccionales vienen a ser la actividad intelectual por medio de la cual el juez encargado de la aplicación del derecho toma en cuenta un hecho que se produce en el mundo social, el cual queda encuadrado dentro del supuesto hipotético normativo y aplica una resolución al caso concreto, produciendo efectos jurídicos solamente para una situación individual, concreta y claramente determinada.

Por su parte, los *actos jurídicos administrativos* participan de todas las características que hemos señalado para los actos jurídicos en general y de las propias según su naturaleza y procedencia, como veremos a continuación.

Es conveniente precisar que *no toda la actividad que realiza el órgano Ejecutivo como función administrativa se traduce en actos jurídicos*, ya que también ejecuta *actos materiales* a los que no se atribuyen consecuencias similares. Efectivamente, la administración realiza una serie de actos de diversa índole que no merecen el calificativo de jurídicos, sin embargo cualquier acto deberá estar fundado en derecho, aun los materiales, por el principio de legalidad que constriñe la actividad de los gobernantes al irrestricto cumplimiento de las atribuciones señaladas expresamente por la ley.

El acto administrativo es la manifestación externa de la voluntad proveniente de la autoridad competente, que se emite con el fin de crear determinadas consecuencias jurídicas para casos particulares específicamente determinados. Aquí aparece la primera característica propia, exclusiva, de los actos *administrativos* en relación con la teoría general del acto jurídico; el sujeto que emite el acto administrativo es siempre la *autoridad administrativa* con base a su *competencia* específica, la que se diferencia de la *capa-*

¹⁵ Citados por Gabino Fraga: *op. cit.*, pp. 32 y 33.

¹⁶ *Ibidem.*

ciudad de los actos jurídicos particulares en que no se presume, pues como sabemos la *capacidad* siempre se presume, es la regla, en tanto que la incapacidad es la excepción: la *competencia* se establece expresamente por el ordenamiento jurídico y lleva inmanente la obligatoriedad de su ejercicio; el ejercicio de la *capacidad* está al arbitrio del sujeto. La *competencia* es irrenunciable y no puede ser objeto de transacciones; la *capacidad* sí puede restringirse por medio de actos jurídicos.

En cuanto a las características intrínsecas de los *actos administrativos*, se aplican los mismos principios que rigen en la teoría general del acto jurídico. En tal sentido la voluntad expresada o manifestada por la autoridad administrativa deberá ser libremente emitida y no estar viciada por error, dolo o violencia. Asimismo deberá ajustarse a los requisitos procedimentales para su emisión, ya se trate de órganos unitarios o colegiados.

El *objeto* del acto administrativo debe ser *lícito, determinado o determinable* y estar previsto en alguna de las hipótesis normativas; no podrá contravenir el orden público, ni ser incongruente con el ejercicio de la función administrativa. Cuando los móviles del administrador están en oposición con el texto o con el espíritu de la ley —señala Josserrand— “comete un abuso de función, un desvío de poder, que podrá denunciarse. . . y que acarreará la nulidad del acto, intrínsecamente correcto pero viciado por las directrices, por los móviles de que ha nacido”.¹⁷

Los actos administrativos deben estar *fundados y motivados*. El artículo 16 constitucional así lo establece: “mandamiento escrito de la autoridad competente, que *funde y motive* la causa legal del procedimiento”. *Fundamentar* es apoyar el acto en una disposición jurídica general que prevea la situación concreta, lo cual implica, según el maestro Burgoa: 1) que el órgano esté investido de facultad para emitir el acto; 2) que el acto esté previsto por la norma; 3) que el sentido y alcance del acto se ajusten a lo establecido expresamente por la norma; 4) que el acto conste o provenga de mandamiento escrito que exprese los preceptos específicos que lo apoyen. *Motivar* implica que “las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley”.¹⁸ Como puede desprenderse de estos conceptos, las modalidades o características del acto jurídico de autoridad son el sustento mismo del principio de legalidad.

En cuanto a la *finalidad* de los actos administrativos, la doctrina establece que deberá estar referida a un *interés general* conforme a derecho y

¹⁷ *Los móviles en los actos jurídicos de derecho privado*, traducción de Eligio Sánchez Larios y José M. Cajica, Editorial José M. Cajica, Puebla, México, 1946.

¹⁸ *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1975, pp. 603 y 604.

dentro de la competencia legalmente señalada al órgano al través de los actos expresamente previstos en el sistema normativo.

Gastón Jéze identifica la *finalidad* de los actos con los “motivos determinantes” de los mismos; son —señala:

el complemento de la teoría de la competencia de los agentes públicos. Es hasta imposible separar las dos teorías. Para saber si la competencia existe en tal caso, es necesario investigar cuál acto ha sido realizado; el motivo determinante permitirá decirlo; si el motivo determinante no es lícito, permitirá también afirmar que a pesar de las apariencias, no existía la competencia para alcanzar el fin perseguido por el agente público. Así es como, conocido el motivo determinante, es posible atacar por incompetencia, por exceso de poder, un acto jurídico que presenta todas las apariencias de legalidad.¹⁹

La *forma* es un requisito fundamental de los actos administrativos, elevada en algunos casos a garantía constitucional (Art. 16). Normalmente se exige la *forma escrita* para la exteriorización de los actos; en algunos casos se exigen otros requisitos, como la publicidad, según lo establezca la ley en atención de las diferentes hipótesis. Hay algunas variantes que deben tomarse en cuenta para este elemento de los actos; tal es el caso del *silencio* de la autoridad que, en ocasiones y en virtud de mandamiento legal, debe entenderse como resolución favorable o desfavorable al particular; todo depende del caso concreto y lo que establezca la ley respectiva una vez transcurrido el plazo que ella misma señale.

Los actos administrativos

La doctrina y el derecho administrativos han llegado a identificar una amplia gama de actos administrativos que se clasifican atendiendo a diversos criterios: por su *naturaleza, contenido, finalidad, efectos, órgano u órganos que los emiten y esferas jurídicas* que afectan. A continuación referiremos los tipos de actos administrativos más importantes que realiza el órgano ejecutivo del gobierno del Estado en el ejercicio de las atribuciones administrativas:

Actos jurídicos. Se emiten por la autoridad administrativa con el fin de producir determinadas consecuencias jurídicas en casos particulares. A diferencia de los actos jurídicos, los *actos materiales* no producen efectos jurídicos.

Actos de autoridad. Son de carácter unilateral e imperativo; son expresión del poder del gobierno para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones. Estos actos son impugnables o recurribles por medio del amparo.

¹⁹ Citado por Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 292.

Actos de gestión. Mediante estos actos el gobierno del Estado realiza actividades a nivel de coordinación y de igualdad con los particulares.

Actos unilaterales o simples. Estos actos son emitidos por una sola voluntad. El acto simple, llamado también unilateral, “es aquel en el que interviene una sola voluntad de un ente administrativo, sea individual o colectivo; es decir, la voluntad de la administración pública se manifiesta en forma unilateral.”²⁰

Actos plurilaterales. Se integran y perfeccionan por la manifestación de varias voluntades.

Actos complejos o colectivos. Resultan de la manifestación de diversas voluntades provenientes de órganos distintos de la administración que concurren por comunidad de materia e igual finalidad. El acto complejo puede ser bilateral o plurilateral; “es el que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades públicas o privadas, varios órganos y personas que se unen en una sola voluntad”.²¹

Actos colegiados. Estos emanan de órganos administrativos unitarios, integrados por varios miembros —consejos, juntas, comisiones.

Actos extensivos. Se emiten con el fin de ampliar la participación de los particulares. A diferencia de éstos, los *actos restrictivos* se emiten con el fin de limitar la actuación de los particulares.

Actos externos. Sus efectos trascienden a la administración y afectan la esfera de los gobernados, en tanto que los *actos internos* sólo producen efectos en el ámbito interno de la administración.

Actos normados o reglados. Son aquellos que se realizan en el estricto cumplimiento de lo estipulado por una norma. La propia ley establece que los criterios objetivos y estrictos a los que deberá ajustarse la actuación de la autoridad administrativa; dicha actuación queda ceñida a los términos y condiciones legales. La actividad sancionadora es el normado típico.

Actos discrecionales. Al través de estos actos la autoridad administrativa actúa con apoyo en normas que establecen rangos flexibles y la propia ley otorga un poder de libre valoración. La discrecionalidad es una excepción dentro del campo de la actividad de los gobernantes, pero en la administración es una característica bastante generalizada debido a la naturaleza especial de la función administrativa. Es propio de la facultad discrecional el uso de términos como *interés público*, *orden público*, *conveniencia*, *necesidad*, *equidad*, *buenas costumbres*; es decir, conceptos e ideas que escapan a una mera definición y que se dejan al sentir de la autoridad; asimismo la norma puede establecer diversas alternativas para la actuación de la autoridad y márgenes dentro de los cuales puede decidir.

²⁰ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 232.

²¹ *Ibidem.*

Como ejemplos de actos discrecionales pueden citarse: la designación y el cese de funcionarios públicos; el otorgamiento de una concesión (fuera de concurso); la libre valoración judicial y el sistema de prueba libre.

Actos presuntos. Son aquellos de los que mediante determinada actitud del órgano, el silencio por ejemplo, se desprenden diversos efectos jurídicos, según sea el caso (resolución afirmativa o negativa).

Actos unión. Estos actos se integran mediante el concurso de diversas voluntades con finalidad diferente.

Contratos. Son acuerdos de voluntades en virtud de los cuales se crean o transmiten derechos y obligaciones. Los contratos no son propiamente actos administrativos, pero son tomados en cuenta por el derecho administrativo en virtud de que la administración los realiza y forman parte importante de su actividad.

Actos unitarios condicionados. Emanan de un solo órgano, pero sus efectos quedan sujetos a otro acto proveniente de un órgano diferente, el que condiciona su eficacia. Asimismo, existen los llamados *actos autónomos entrelazados* en cuyo caso cada uno de los actos tiene características propias y procedencia diversa, pero progresivamente se condicionan unos a otros; son susceptibles de ser impugnados por diferentes vías.

Actos preliminares o de procedimiento. Son aquellos que sirven de instrumento para realizar la actividad administrativa.

Actos decisivos o resolutorios. Se ejercen para resolver una situación jurídica concreta; también se les identifica como *principales* por ser esenciales a la administración e implicar el sostén de la función administrativa.

Actos ejecutorios. Se realizan en forma coactiva con el fin de dar cumplimiento a las resoluciones y decisiones administrativas. Por otro lado, existen los llamados actos *imperativos* mediante los cuales se establecen mandatos o prohibiciones.

Actos declarativos. Fijan el alcance o sentido de una situación o relación jurídica. *Actos conformadores o reguladores* fundan, fijan o suprimen una situación jurídica concreta.

Actos registrales. Hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, pero no fundamentan algo ni modifican o crean alguna situación jurídica; son simplemente medios probatorios o publicitarios.

Actos positivos. Se caracterizan por un actuar activo de la administración pública y se manifiestan en hechos que trascienden el ámbito interno de la administración (una clausura, una demolición). A diferencia de éstos, los *actos negativos* son actos excepcionales y consisten en una omisión, un no actuar o en una prohibición. Hay actos negativos con efectos positivos, como la prohibición de un espectáculo.

No existe un criterio uniforme para la clasificación de los actos administrativos; por esa razón hemos preferido exponer enunciativamente los

más importantes. Existen algunos criterios como el de la Suprema Corte de Justicia del país, al través de diferentes tesis jurisprudenciales, que enuncian los actos administrativos por parejas de sentido opuesto; por ejemplo: *actos positivos y negativos; discrecionales y normados o reglados; instantáneos y continuados; de tracto sucesivo y consumados; probables o futuros ciertos y probables futuros inciertos; consentidos y no consentidos; para procedencia y no procedencia del Amparo*, entre otros.

Para los efectos de este trabajo es muy importante destacar, finalmente, la diferencia apuntada por Marienhoff,²² entre los *actos administrativos* y los *de administración*: cuando la administración despliega su actividad hacia el exterior y entra en contacto con los particulares para cumplir sus propósitos, estamos en presencia de los *actos administrativos*; por otro lado, cuando dicha actividad es interna y se realiza para efectos organizativos propios para así lograr un mejor funcionamiento del aparato administrativo, estamos en presencia de los llamados *actos de administración*. Con base en esta distinción fundamental también apuntada por Garrido Falla, se ha llegado a concebir la acción de reforma administrativa como una verdadera función permanente del gobierno y no como una actividad aislada.

IV. NATURALEZA Y FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para determinar la naturaleza de la administración nos remitiremos a los argumentos ya expuestos cuando hacíamos el análisis de los órganos gubernamentales.²³ La tesis tradicional, al desconocer la personalidad jurídica de los órganos gubernamentales, niega la personalidad jurídica de la administración pública. Como ya se indicó anteriormente, una cosa es que dichos órganos no tengan personalidad *distinta oponible* a la del Estado como unidad, lo cual sería absurdo, y otra, completamente distinta, es que carezcan de ella. Cada día se ve más clara la idea de que la administración por sí misma es un todo orgánico, estructural y funcional, que constituye una verdadera institución de derecho público con personalidad para efectos jurídicos no sólo frente a los particulares, sino también en relación con los demás órganos gubernamentales. No vemos inconveniente en percibir verdaderas relaciones jurídicas entre los órganos gubernamentales, por lo menos diríamos relaciones con efectos muy claros para el derecho público, en virtud de que el propio ordenamiento jurídico nacional establece la competencia de cada órgano y la forma de sus relaciones recíprocas.

²² *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, tomo I, Buenos Aires, Argentina, 1965, p. 93.

²³ *Cfr.*, cap. II.

En el caso de la administración resulta un contrasentido la negación de su personalidad jurídica, sobre todo si tenemos en cuenta que dentro de su estructura existen ciertos órganos con personalidad jurídica propia reconocida por el derecho. Tal es el caso de la administración pública mexicana que, en virtud de su nueva Ley Orgánica (diciembre de 1976), empieza a configurar un todo armónico estructural y funcional; dicha ley establece que forman parte de la administración pública los organismos descentralizados, cuya característica principal es, precisamente, contar con personalidad jurídica y patrimonio propios. Si dichos organismos, que forman parte de la administración²⁴ cuentan con personalidad jurídica, con mayor razón la tendrá el *todo*, que es el organismo general. No obstante, debe señalarse que el derecho positivo mexicano no reconoce expresamente la personalidad jurídica de la administración pública, a diferencia de otros países, como España. Toda esta problemática se origina fundamentalmente por confundir el *todo*, que es el Estado, con *las partes*, que son los órganos del gobierno.

Ciertas obras de derecho administrativo hacen mención a múltiples expresiones que pretenden decir mucho y que a la vez dicen nada: “el órgano no es más que una *continuación* de la personalidad del Estado”, “la administración es una *estructura política auxiliar* del Ejecutivo”, “es un *conducto* por el cual se manifiesta la personalidad misma del Estado”, “los órganos no son sino *esferas* de competencia”, “son *medios o unidades* de la actividad pública”. Las ficciones jurídicas deben desecharse, ya que ellas han causado un mal grave al derecho y le han acarreado un desprestigio. Debe hacerse un esfuerzo consciente para identificar con todo *realismo* la verdadera personalidad de institución pública en los órganos gubernamentales.²⁵ Inclusive desde el punto de vista interno, y así lo reconocen destacados juristas como Garrido Falla, la personalidad jurídica del Estado no tiene mayor relevancia, y en cambio sí la tiene la personalidad jurídica de la administración pública.

Finalmente, para concluir esta parte, diremos que el objeto o fin de la administración es la *satisfacción* de las *necesidades colectivas*. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: *el bien común*. De aquí la justificada expresión de Jellinek al señalar que la administración es el “brazo ejecutor” del gobierno que realiza la función más importante del Estado.

²⁴ Cfr., artículo 1º

²⁵ Serra Rojas sí acepta la personalidad jurídica de la administración: “El organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal es la administración pública o conjunto de entes *personalizados*, regidos por el derecho administrativo...”, y añade: “La *personalidad jurídica* de la administración pública... es ya un principio generalmente aceptado.” *Op. cit.*, pp. 67 y 68.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Baker, R. J.: *Administrative Theory & Public Administration*, Hutchinson, Nueva York, 1972.
- Burgoa, Ignacio: *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1975.
- Carrillo Flores, Antonio: *La justicia federal y la administración pública*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1973.
- Entrena Cuesta, Rafael: *El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles*, Revista de Administración Pública, IEP, número 32, Madrid, 1960.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1976.
- Garrillo Falla, Fernando: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961.
- Gulick, Luther: *Notes on the Theory of Organization*, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
- Josserand, L.: *Los móviles en los actos jurídicos de derecho privado*, traducción de Eligio Sánchez Larios y José M. Cajica, Editorial José M. Cajica, Puebla, México, 1946.
- Marienhoff: *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo Perrot, tomo I, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- Merkel, Adolfo: *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.
- Phillips, Hood: *Constitutional and Administrative Law*, Editorial Sweet & Maxwell, cuarta edición, Londres, Inglaterra, 1967.
- Pugh, D. S. (Editor general): *Organization Theory*, Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971.
- Pugh, D. S., et. al.: *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970.
- Ríos Elizondo, Roberto: *El acto de gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975.
- Self, Peter: *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin, Ltd., Gran Bretaña, 1973.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.
- Simon, Herbert A., et. al.: *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1973.