

# El acto jurídico administrativo

---

ELIGIO LEON TRACONIS\*

El acto jurídico administrativo es un acontecimiento legal que para su justo entendimiento es necesario conceptuarlo de una manera precisa y para conseguir esto es necesario que estudiemos uno por uno los elementos que integran esa definición; trataré modestamente y haciendo acopio de mis conocimientos y experiencias vividos, durante muchos años, en los tribunales y en el ejercicio de diversas ramas de la Ciencia del Derecho, de explicar, apoyándome en prestigiados investigadores de este « fenómeno », que es un presupuesto procesal, porque sin él no puede abrirse el proceso administrativo.

Bien, Eduardo Pallares afirma que: « el problema consiste en distinguir el acto jurisdiccional del acto administrativo, enunciando de aquél las notas esenciales que sustancialmente lo diferencian del segundo » - **Diccionario de derecho procesal civil** -. Continúa exponiendo: « Antes de meter al lector en ese confuso laberinto de doctrinas y opiniones, creo conveniente referirme a la definición que los jurisconsultos clásicos formulaban de la jurisdicción o sea de la potestad pública de efectuar actos jurisdiccionales. Decían que consiste en la potestad de aplicar las leyes en los asuntos civiles y penales, o más brevemente en la de administrar justicia. No profundizaban en el problema mencionado al que, en cierto modo, ni siquiera lo percibían ».

---

\* Licenciado en Derecho y Magistrado de la primera sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Tabasco.

Kelsen y Carré De Malberg, citado por Pedro Lampue, recomendado por Pallares, niegan que el acto jurisdiccional se distinga sustancialmente del acto administrativo, aseverando por ello que el Poder Judicial forma parte del Ejecutivo. Carré De Malberg, en su doctrina, va más allá y dice que el acto jurisdiccional no es contrario al legislativo ni al administrativo, sino, en términos generales, al no jurisdiccional.

Dice Pallares que a las tres bases anteriores hay que agregar la otra que él considera importante. « Consiste en que, según algunos juriconsultos, se realiza en un procedimiento que otorga determinadas garantías de orden público a las personas que van a ser afectadas en sus intereses y derechos por dicho acto. Más aún, éste tiene de particular, el atributo de inmutabilidad que se asigna a la cosa juzgada, inmutabilidad que no existe en la ley, ya que puede ser abrogada o derogada. »

Algunos tratadistas como Gabino Fraga, Serra Rojas y Manuel María Díez, opinan que el acto jurídico tiene una naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el acto administrativo tiene también características propias. La doctrina de la materia ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito. Sin embargo Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta nos dicen que un estudio de la forma como opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos del mismo únicamente al sujeto. La manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.

Por su parte Joaquín Escriche, en su **Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia** lo define así: “ Actos administrativos. Las decisiones, providencias o hechos que cualquier autoridad administrativa o agente del Gobierno toma o ejecuta en desempeño de sus funciones. Los jueces no deben mezclarse de modo alguno en las operaciones de las autoridades administrativas, ni tomar conocimientos de sus actos, porque los poderes de la administración están separados y son independientes de los tribunales de justicia.”

Para una mayor comprensión o entendimiento del tema me voy a permitir transcribir algunos de los conceptos que Joaquín Escriche nos da sobre la “jurisdicción”, en su valioso diccionario citado en el párrafo anterior y que son del tenor siguiente.

Genéricamente hablando, así lo considero, el primer concepto sería: jurisdicción. El poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y especialmente la potestad de que se hayan revestidos los jueces para administrar justicia. También se toma esta palabra por el distrito o territorio a que se extiende el poder de un juez y por el término de algún lugar o provincia, como igualmente por el tribunal en que se administra la justicia.

Específicamente daré las acepciones “contenciosa y la administrativa”; “Jurisdicción contenciosa. Llámase así, por oposición a la jurisdicción voluntaria la que se ejerce por el juez, sobre las pretensiones opuestas de dos o mas partes, y que las termina por medio de una sentencia en favor de la una y perjuicio de la otra..... La jurisdicción contenciosa se ejerce *inter invitos* o por mejor decir *in invitos*, esto es entre o sobre los que no estando de acuerdo tienen que acudir al juicio a pesar suyo o contra su voluntad á instancia o solicitud de alguno de ellos; y por eso se llama contenciosa tomando su nombre de la contención o disputa que siguen ante el juez sobre derechos o delitos las partes contrarias. Mas aunque el interés o las voluntades de las partes se encuentran accidentalmente en armonía no por eso dejan de pertenecer a la jurisdicción contenciosa la sentencia o decisión dada en una materia sujeta a litigio porque hay necesariamente jurisdicción contenciosa siempre que hay poder de mandar a una de las partes lo que la otra exige de ella. Esto se halla muy bien explicado por Voet quien después de sentar que la jurisdicción contenciosa es aquélla *que inter invito, causae cognitione intercedente, exerceri potest*.

Por último, define Escriche que: “ La jurisdicción administrativa no alcanza sino a los asuntos gubernativos que son propios de las atribuciones que las leyes asignan a cada una de las autoridades encargadas de los ramos de administración, y puede tomar por base de sus decisiones en los casos o negocios que ocurran, todos los datos, noticias e informes que crea oportuno procurarse para ilustrar su conciencia....”

Definidos los actos jurídicos administrativo, contencioso, y las jurisdicciones genérica y específicas, hago mío el concepto que del acto administrativo hacen Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venega Huerta. No puedo ser omiso en razonar y reflexionar sobre dos cosas que considero fundamentales como son los vocablos jurisdicción, jurisdiccional y los elementos del concepto “acto administrativo”.

El confuso laberinto a que se refiere el maestro Eduardo Pallares de opiniones y doctrinas, me sitúa en la invariable conclusión de que por jurisdicción debemos entender el decir o el que dice el derecho y por jurisdiccional, al ámbito de competencia para decirlo independientemente de la materia de que se ocupe el órgano encargado de administrar justicia, Según opinión que fortalece la mía, en Tesis Seleccionada localizable en el Semanario Judicial de la Federación Epoca; 8a. Tomo XIII- Febrero Página 412 que dice lo siguiente:

Resolución jurisdiccional su connotación.- Por resolución jurisdiccional no debe entenderse únicamente la emitida por un tribunal, ya que por revolución se entiende también la determinación o fallo de una autoridad administrativa, y por jurisdicción, el decir o mostrar

el derecho (deriva de la locución latina *jurisdictio*), tal como lo sostiene la Enciclopedia Jurídica Omeba; por tanto, en el ámbito administrativo la resolución que emita una autoridad de esta característica, en uso de sus facultades, constituye una resolución jurisdiccional. Cuatro Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 704/93. Gloria Girón Figueroa. 19 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaría: Silvia Martínez Saavedra.  
( Las expresiones con **negrilla** y el subrayado son significaciones que hago para la mayor comprensión de la idea ).

Establecida la diferencia tratada en los párrafos anteriores y compartiendo la opinión que sobre los elementos del acto jurídico administrativo, mencionan Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venega Huerta, con la comprensión de ustedes, analicemos el primer elemento; el sujeto, éste es en sí el órgano administrativo facultado al que la ley le atribuye una función específica, que sería en otras palabras la propia institución pública, es decir el sujeto activo, pero como las instituciones están representadas por personas físicas, son éstas las que pueden cumplir con la ejecución material del acto y por eso los citados autores la denominan sujeto pasivo, que conjugado con el primero dan vida jurídica, materializando “acto jurídico administrativo,” motivo de nuestro estudio.

El segundo elemento que constituyen, la manifestación externa de voluntad, es la manifestación, es el ánimo, es la disposición del órgano administrativo que se externa indubitablemente objetivando la voluntad, la que debe ser espontánea y libre pero además comprendida dentro de las facultades del órgano, sin vicios que puedan ser atribuibles al error, al dolo, a la violencia, a lo fortuito, o a cualquiera otra manifestación ajena a la ley, pues ésta debe expresarse en los términos de aquéllas, es decir debe estar categóricamente prevista en cualquier disposición legal, pues de no darse así implica que quien no actúa conforme a las atribuciones que la propia ley le da realiza un acto ilícito con las posibles consecuencias y responsabilidades que le puedan resultar, como es el caso particular en el Estado de Tabasco que en el artículo 235 fracción I del Código Penal tipifica el delito de ejercicio indebido de servicio público, que textualmente dice:

Artículo 235. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que :

Fracción I. Ejerce las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todo los requisitos legales;

El tercer elemento del acto jurídico es el objeto y, me parece de especial reconocimiento la manera tan singular, tan llana y comprensible en que lo precisan, en la parte doctrinaria de

su libro titulado **Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas.- Doctrina, legislación y jurisprudencia**, Segunda edición.- Editorial Porrá México 1996. Pág. 27, los letrados jurisperitos Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huertas, quienes nos dicen que el objeto puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato; el primero, es la actividad que tiene el órgano administrativo para crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir derechos y obligaciones, en la materia que tiene competencia y el segundo, la actividad del órgano del Estado -administrativo en este caso- cumpliendo con sus cometidos y ejerciendo la potestad pública que tiene encomendada debe pues este elemento cumplir con los requisitos de que su fin sea física y jurídicamente posible, que sea lícito y que sea realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite; yo agregaría: y que lo ejecuta.

Por último la forma, como requisito del cuarto elemento, es la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo para que pueda ser apreciado por los consignatarios pasivos y percibida por los sentidos, es por decirlo a la manera de los jurisperitos citados la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos circunstancias y modalidades. La manera tradicional, objetiva, de comunicarnos es la “escrita”, sin dejar de reconocer que también lo podemos hacer verbalmente y mediante señales, pero obviamente la más funcional y precisa es la primera porque además de dar indubitabilidad, certeza a lo que se comunica, permite consignar a la autoridad los fundamentos legales y los motivos que tiene para emitir su acto, como lo exigen los artículos 14 y 16 constitucionales, uno obligando a que se cumplan las normas esenciales del procedimiento y el otro a que se funden y motiven los actos de autoridad.

Creo que con la exposición anterior ha quedado plenamente justificado que el acto jurídico administrativo es consustancial del genérico acto jurídico, pero con particularidades muy propias que lo distinguen, si no en cuanto a la sustancia si por cuanto al órgano ejecutante del mismo.