

## FINALISMO EN EL ACTO ADMINISTRATIVO MEXICANO

### FINALISM IN THE MEXICAN ADMINISTRATIVE ACT

Gerardo CENTENO CANTO\*

**RESUMEN.** La Administración Pública, al ejercer su función ejecutiva con efectos jurídicos, tiene como fundamental obligación externar sus decisiones mediante el empleo de un instrumento formal que garantice la intelección de los ciudadanos a los que se dirigirán esas determinaciones, ya que sus esferas de derechos se verán impactadas, y fundamentalmente, porque es el *minimun* que corresponde en un Estado de Derecho.

El mecanismo operativo con el que cotidianamente se busca asegurar una especie de dialéctica entre autoridad y gobernado, con el que se procura el respeto de la legalidad, se objetiva la decisión de autoridad y se racionaliza, es el acto administrativo.

Un componente poco explorado de este concepto es su lado teleológico; su revisión se justifica porque a la luz de las reformas constitucionales en México, en materia de derechos humanos, asistimos a una nueva versión de la histórica confrontación entre el régimen exorbitante propio del Derecho Administrativo y el principio de legalidad.

La presente aportación académica se enfoca en resaltar el aspecto finalista de la labor del Estado y particularmente de los actos de Administración Pública que nos ocupa; la alineación que debe existir entre esos valor teleológico e insistir en el vínculo objetivo de esas determinaciones, mismas que por razones de orden y congruencia deben tener como norte el interés público.

El focus en este ejercicio se centra en la revisión del finalismo que debe ser reivindicado como integrante de todo acto administrativo, ya que de este modo se contribuye al abandono del legicentrismo férreo, lógico y rigorista, que impide tanto a las autoridades administrativas como a los ciudadanos extraer la riqueza normativa y creativa que contribuya a alinear los esfuerzos jurídicos y de administración pública, mediante la explicación y justificación de los motivos de las decisiones de autoridad en ese entorno.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac Mayab, iuspro17@hotmail.com

**Palabras clave:** Acto administrativo, acto jurídico, finalismo, Estado regulador, administración, conceptos jurídicos indeterminados.

**ABSTRACT.** The Public Administration branch, exercising its executive role with legal effect, has the fundamental obligation to externalize their decisions through the use of a formal instrument to ensure the citizens' understanding of who will be making these decisions since their rights will be affected, and fundamentally, it is the minimum standard that should be applied in a State of Law.

The operating mechanism that pursues the assurance of a kind of dialectic between authorities and governed, seeks the respect of legality, and therefore the authority's decision is created and rationalized as an administrative act.

An unexplored component of this concept is the teleological aspect; its review is justified under the light of the human rights constitutional reforms in Mexico, therefore, we see a new version of the historic confrontation between the exorbitant administrative law regime and the principle of legality.

The present contribution focuses on the academic insight of the finalist aspect of the state decision and particularly, the acts of government that concerns us; the alignment that must exist between these teleological values, highlighting the link between these decision with the interest of the public.

The focus of this analysis is centered on the review of finality to be claimed as part of any administrative act, which thus contributes to the abandonment of the rigid, logical and stickler legislative centralism, which prevents both the administrative authority and the citizens to remove regulations, creating an alignment between the legal and public service efforts through the explanation and justification of the reasons for the decisions of authority in that environment.

**Keywords:** Administrative act, legal act, finalism, regulatory State, administration, undetermined legal concepts.

## **Introducción.**

En ciertos momentos de su vida jurídica, los ciudadanos entran en contacto con órganos que realizan la función pública con efectos jurídicos y administrativos, pues cuentan con facultades para ampliar o restringir las esferas de derechos de aquellos mediante decisiones concretas, tales como permisos, licencias, multas, clausuras, etc. No ha sido

en vano que Marienhoff haya afirmado que gran parte de las vinculaciones de la Administración Pública con administrados o particulares, tiene por base a un acto administrativo.<sup>1</sup>

Así pues, el instrumento que emplea la Administración Pública para concretar sus decisiones es esa determinación administrativa que debe estar sustentada en un factor legal y racional, ya que esto es condición para su legitimidad.

El Derecho comparado refiere la existencia de diversas corrientes teóricas que influyen en el entendimiento del acto administrativo y de lo que con el mismo se pretende. Esto último constituye el objeto del presente trabajo, pues aporta una mirada sobre su elemento finalista, que ha sido superado por formalismos legales, por lo que debe reivindicarse en la época contemporánea para que halle sincronía con el respeto por los derechos humanos.

## **1. México, Estado regulador.**

Por cuestión de congruencia metodológica resulta necesario contextualizar el estudio, ya que para los fines del presente trabajo es fundamental conocer el entorno político donde el objeto de estudio se desarrolla.

El Estado mexicano contemporáneo es un Estado regulador, lo que se advierte de las facultades constitucionales de planeación de actividades económicas, sociales y culturales que tiene conferidas, con las que pretende la realización de ciertos fines de muy alta gradación axiológica.

Esta primordial tarea de planificación y regulación ha auspiciado el tránsito del Estado de Derecho, en el que tenía una función subsidiaria e intervención en caso de rupturas del orden público, hacia un esquema social de Derecho, en el que su tarea esencial es ejercer la rectoría económica, cuyo fundamento se encuentra básicamente en los artículos 25 y 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Se trata de un contexto diferente, en el que los particulares son sujetos activos en los mercados, prestan servicios públicos concesionados o llevan a cabo la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, por lo que su conducta está regulada por normas, que si bien tienen como marco una ley con directrices reguladoras, también está integrado por múltiples instrumentos normativos, tales como reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas y planes, que se requieren por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de políticas públicas,

---

<sup>1</sup> Marienhoff, M. *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 4ª edición, Abeledo Perrot, 2003, p. 198.

que están establecidas en la Constitución o en leyes que deben ser aplicadas por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos. La presencia de los órganos reguladores así como de los organismos autónomos constitucionales, fortalece esta opinión.

Estos razonamientos coinciden con una tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que aborda el tema y lo desarrolla de la siguiente manera:

ESTADO REGULADOR. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE SUS SANCIONES. Existe un ámbito en donde el Estado vigila la desviación de la conducta prescrita jurídicamente no sólo en su calidad de Estado policía o vigilante, sino en su papel de Estado regulador, esto es, en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines, que no podrían cumplirse si se dejaran al libre intercambio de las personas, a quienes, por tanto, no se les concibe como sujetos pasivos de una potestad coactiva, sino como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado. Así, esta nota planificadora o reguladora ha marcado el tránsito de un modelo de estado de derecho, en donde el Estado tenía una función subsidiaria y secundaria para intervenir en caso de una ruptura del orden público, al estado social de derecho, en donde el Estado tiene una función central de rectoría económica, cuyo fundamento se encuentra conjunta y principalmente en los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, debe destacarse que las sanciones impuestas en este sector presuponen un contexto diferenciado, en el que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un bien público, por lo que su conducta está regulada por normas, que si bien tienen como marco una ley que establece las líneas regulativas principales, también se integra por una pluralidad de instrumentos normativos, como son reglamentos, normas oficiales mexicanas u otras de naturaleza administrativa, que son requeridas por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de políticas públicas, establecidos en la Constitución o en las leyes las que, en contrapartida, se han de desarrollar por órganos administrativos

igualmente especializados y técnicos. De ahí que el modelo de Estado regulador supone un compromiso entre principios: el de legalidad, el cual requiere que la fuente legislativa, con legitimidad democrática, sea la sede de las decisiones públicas desde donde se realice la rectoría económica del Estado, y los principios de eficiencia y planificación que requieren que los órganos expertos y técnicos sean los que conduzcan esos principios de política pública a una realización óptima, mediante la emisión de normas operativas que no podrían haberse previsto por el legislador, o bien, estarían en un riesgo constante de quedar obsoletas, pues los cambios en los sectores tecnificados obligaría a una adaptación incesante poco propicia para el proceso legislativo y más apropiado para los procedimientos administrativos.<sup>2</sup>

De lo anterior deriva que el modelo de Estado regulador tiene como premisa un compromiso entre ciertos principios, como el de legalidad, que requiere que la fuente legislativa sea sede de las decisiones públicas desde donde se origine la rectoría económica del Estado, y principios de eficiencia y planeación que precisan de la experticia de órganos técnicos especializados para aplicar esos principios de política pública de manera óptima, mediante la emisión de normas operativas que no podrían haberse previsto por el legislador.

## **2. Teleología estatal.**

Está pues en la naturaleza del Estado la propensión hacia ciertos fines sociales de muy alto nivel axiológico. Bejar Rivera ha sostenido que el Estado asume la responsabilidad de lograr que el mayor número de personas asimiladas a éste, satisfagan una serie de necesidades colectivas, es decir, comunes a todos, y la forma de satisfacerlas por parte del Estado (sea de forma directa o indirecta) es mediante una serie de actividades, actuaciones y acciones concretas, sean de políticas públicas, prestación de servicios públicos, ejecución de programas de asistencia social, etc., de acuerdo a los valores propios del Estado y que aun cuando existen evidentes diferencias entre los valores adoptados por una comunidad determinada, no por ello se puede decir que los fines últimos son verdaderamente distintos, pues en realidad el fin último como tal es el Bien Común.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época: Décima. Registro: 2007408. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCCXVII/2014 (10a.), p. 574

<sup>3</sup> Béjar Rivera, L. *El acto administrativo y su finalidad*. Editorial Porrúa, 2011, p. 34

El fin último del Estado no deja de ser en gran medida integrante de un ideal que amalgama a una sociedad, pero escapa del campo de acción operativo de la Administración Pública que tiene, además, una serie de objetivos trazados, en relación con el fin último estatal y cuyo presupuesto es que se desprendan o apunten precisamente a aquél, de tal modo que se puedan categorizar en fines y cometidos para la Administración Pública, fundamentales sí, pero de carácter instrumental si se les compara con el bien común temporal que constituye la *ratio essendi* estatal.

Esto permite afirmar que los fines atribuidos al Estado gozan de un grado tal de abstracción que no resulta adecuado equiparlos con aquellos que persigue la Administración Pública, pues los que le corresponden, tienen alcance racional valioso, objetivo, puntual, por lo que deben ser constantemente verificados y cotejados con aquél de mayor abstracción al cual sustentan y se enfocan. Esto también permite concluir que a los grandes fines del Estado se suma el operador administrativo con sus decisiones operativas, las que necesariamente deben transitar por el tamiz legal.

## 2.1. Teleología administrativa.

La figura objetiva de la Administración Pública aparece ligada al Estado. Se le percibe como brazo operativo de las grandes decisiones y de las directrices políticas. Es el Estado en acción.

Coincidiendo con esta perspectiva, Pardo indica que la Administración Pública cumple sus funciones administrativas de acuerdo con los fines del Estado.<sup>4</sup> Nava Negrete añade que de tal naturaleza instrumental surge la idea de un conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del gobierno.<sup>5</sup> Escola, por su parte, la define como aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.<sup>6</sup> Carrillo la asume como un sistema dinámico –integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos, procedimientos, elementos humanos, recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente

---

<sup>4</sup> Pardo, M. *La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina. Lecturas básicas de administración y políticas pública*. El Colegio de México, 2000, p. 123

<sup>5</sup> Nava Negrete, A. *Derecho Administrativo Mexicano*. FCE, 2ª Edición, 2001, p. 55

<sup>6</sup> Citado por Hernández, V. *et al. Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 2003, p. 124

organizada. En otra acepción más simple caracteriza a la Administración Pública como instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas.<sup>7</sup>

De modo singular, debido a su sencillez, Escola expone que “los órganos de la administración deben cumplir sus actividades procurando alcanzar ciertos objetivos, que cualesquiera que sean, siempre habrán de estar de acuerdo con el interés público.”<sup>8</sup>

De estas reflexiones se colige que la Administración Pública se propone lograr objetivos de manera racional y de este modo contribuye a realizar la axiología finalista estatal, que a primera vista se percibe sumamente amplia y se expresa mediante conceptos jurídicos indeterminados.

La función ejecutiva del Estado mexicano comprende un amplio espectro de normas con las que se busca proveer a la exacta observancia de las leyes, por lo que parece lógico asumir que las decisiones ínsitas en el acto administrativo deben alinearse con aquellas finalidades de mayor alcance, esto es, funcionan a modo de objetivos que hacen operables la fundamental tarea del Estado.

En este sentido Merkl lo considera “toda procuración de un fin administrativo que puede ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una actividad administrativa, un acto administrativo en el sentido más amplio de la palabra.”<sup>9</sup>

Para Gamero, con el componente teleológico se hace referencia a la finalidad de la actuación administrativa, el para qué del acto: la Administración actúa para satisfacer un interés público, y el fin o interés público al que se dirige el acto constituye su elemento teleológico o causal.<sup>10</sup> Se piensa que esta postura debe ser modulada porque si bien es cierto que la administración pública tiende a conseguir los fines antes señalados, no debe soslayarse que tal tarea también tiene propósitos objetivos, esto es, busca ciertos resultados deseados de manera concreta, con carácter medible, evaluable, enderezado a fines previstos en planes de gobierno, de desarrollo, políticas públicas, etc., los que se encuentran en permanente referencia con el fin estatal.

En tal convicción Tron Petit sustenta que no es un fin en sí mismo sino uno de los medios institucionales conferidos a la Administración para llevar a cabo políticas, programas, proyectos y fines que la Constitución y ley establecen o atribuyen al Estado.

---

<sup>7</sup> Carrillo Castro, A. *La reforma administrativa en México*. Miguel A. Porrúa S.A., 1988, p. 1245

<sup>8</sup> Escola, H.J. *Tratado general de procedimiento administrativo*. Ediciones de Palma, 1975, p. 55

<sup>9</sup> Merkl, A. *Teoría general del derecho administrativo*. Comares, Granada, 2004, p. 225

<sup>10</sup> Gamero Casado, E. *et al. Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, Quinta Edición, 2008, p. 45



Viene a ser un instrumento o medio de gestión de la administración, así como de los fines políticos y de interés y servicio público que el constituyente y legislador ordinario encomiendan realizar a la Administración.<sup>11</sup>

Pérez Dayán abona a esto cuando sostiene que el orden administrativo, como marco jurídico de acción a partir del cual el órgano ejecutivo puede y debe apoyar el ejercicio de sus funciones, es aquél parámetro que permitirá distinguir, en un momento y época determinados, si en verdad la administración pública cumple con sus cometidos.<sup>12</sup>

Por último, Cassagne señala que el elemento finalidad, también denominado teleológico, configura otro requisito esencial del acto administrativo que se relaciona con el aspecto funcional del acto representado en el fin concreto de interés público o bien común que por él se persigue.<sup>13</sup>

Con todos estos datos es posible concluir que el fin del acto administrativo está previamente señalado por la norma creadora de la potestad administrativa, que confiere una potestad con ciertos matices para cada ramo específico de la Administración Pública y constituye -a la vez- un objetivo que abona a una finalidad de mayor raigambre y fundamento que corresponde al Estado, y tiene, por supuesto, un alcance que es mucho más amplio y está jurídicamente indeterminado, por lo que debe ser desarrollada en cada caso por los operadores jurídicos.

### **3. Juridificación de lo administrativo público.**

La prevalencia del elemento jurídico por sobre lo esencialmente administrativo en la función ejecutiva obedece a la preocupación por contener los excesos o desvíos de poder, por la tutela de la dignidad humana. No en balde la figura surgió con tal pretensión histórica. Este componente se amalgama con valores de eficacia y eficiencia, propios de la ciencia de la administración; sin embargo, desde la perspectiva jurídica lo que interesa es procurar el apalancamiento de las decisiones administrativas con el empleo de mecanismos propios de esta disciplina.

Esta singular dicotomía también es advertida por Comadira, que en esto sigue a Cassagne, pues recomienda tener en cuenta que una noción correcta debe satisfacer, por un lado, la necesidad teórica de reunir en su marco conceptual las formas de actuación administrativas sometidas a un régimen jurídico homogéneo, y, por otro, el imperativo

---

<sup>11</sup> Tron Petit, J.C. *et al. La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Porrúa, 2005, p. 59

<sup>12</sup> Pérez Dayán, A. *Teoría General del Acto Administrativo*. Editorial Porrúa, 2003, p. 24

<sup>13</sup> Cassagne, J.C. *El acto administrativo, teoría y régimen jurídico*. Editorial Porrúa, 2014, p. 34



concreto de construir un instrumento técnico idóneo para la protección de los derechos e intereses de los administrados.<sup>14</sup>

Si el Estado mexicano es un Estado regulador y esto ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que antes se ha insertado en el presente trabajo, a lo que se agrega que desde hace tiempo el esquema burocrático de gobierno coexiste con tendencias que están remodelando tales formas de actuación, se asume que resulta pertinente revalorar el aspecto de finalismo administrativo para legitimar la actuación de los funcionarios públicos.

Esto puede expresarse en un formula que amalgama legalidad con racionalidad para dar un nuevo impulso y extensión al concepto de legitimidad, con lo que se verificará que los actos administrativos estén perfectamente apoyados en el marco jurídico aplicable como supuesto indeclinable, pero, -además- permitirá conocer, en cada caso, el para qué de los mismos, el fin que con ellos se persigue y cómo es que se alinean con las grandes directrices que el Estado procura desarrollar, vínculo que debe contener medidas explicativas óptimas, idóneas, en fin, racionales.

#### **4. Perspectivas teóricas del acto administrativo.**

En la doctrina mexicana se ha recogido la influencia que diversas corrientes en la construcción del concepto de acto administrativo, el que ha gozado de una cierta aceptación generalizada y que de alguna manera ha trascendido a la legislación administrativa nacional. Esta afirmación halla sustento en el trabajo de Pérez Dayán, quien después de detectar los elementos comunes en las diversas escuelas, arriba a la conclusión de que éstos son: a) que se trata de un acto unilateral y concreto; b) que lo dicta un órgano de la administración pública; c) que lo anterior ocurre en el ejercicio de una función administrativa; y d) que los efectos jurídicos que se provocan son directos e inmediatos.<sup>15</sup>

En la jurisprudencia se ha dicho que la actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir con los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos, siendo el acto administrativo el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede

---

<sup>14</sup> Cassagne, J.C. *El acto administrativo*. Citado en Comadira, J.R. *Acto administrativo municipal*. Ediciones de Palma Buenos Aires, 1992, p. 3.

<sup>15</sup> Pérez Dayán, A. *idem*

conceptuarse como acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en el ejercicio de la potestad administrativa, creando situaciones jurídicas que son conducentes a satisfacer necesidades de la colectividad.<sup>16</sup>

No obstante, se advierte que ninguno de estos elementos se relaciona o apunta a un finalismo al que deba enfocarse el acto administrativo, ni en razón de sus propios efectos ni con motivo del orden público o el interés general como norte de tales decisiones.

## **5. Acto administrativo y administración.**

Si se asume que el acto administrativo es una especie del género acto jurídico que se realiza en un entorno de administración pública; esto conduce a la conclusión de que el producto del mismo habrá de ser un resultado jurídico o con un intenso tinte jurídico.

Esto último resulta insuficiente a los propósitos de la actividad administrativa, por lo que resulta pertinente tener presente que lo que con esta se pretende es también lograr un efecto administrativo, donde lo jurídico juega el fundamental rol de asegurar dicho efecto, con una mayor o menor intensidad.

Parece que resulta necesario aceptar que en esta construcción coexisten dos metodologías que adquieren intensidades que varían en atención al efecto que con la aplicación de una determinada herramienta se quiera lograr. Así, la decisión de no autorizar cierta actividad comercial en una determinada zona parece apuntar más a una decisión esencialmente administrativa que jurídica; sin embargo, el acto donde se racionaliza tal determinación puede hacerse acompañar de un componente legal que asegure el cumplimiento, inclusive coactivo, de la medida administrativa.

La otra variable a considerar se construye con una medida esencialmente de corte jurídico que asegura una decisión administrativa, como pudiera ser una orden de embargo para garantizar una multa con carácter de crédito fiscal para su cobro. Aquí, lo legal adquiere mayor intensidad y la decisión administrativa es subsidiaria en cuanto que da sustancia a tal ejecución.

Me parece que es importante ahondar en esta reflexión, puesto que la simple afirmación de que el acto administrativo atiende exclusivamente a los efectos jurídicos que se busca provocar con el mismo pareciera ser insuficiente a los fines de una

---

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena, Registro: 187637, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de tesis: Aislada, Tomo XV, Marzo de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.341 A, p. 1284

Administración Pública en la que el atemperamiento del matiz jurídico coexiste con novedosos elementos propios de la Administración.

Esto permitiría proponer que es una construcción de Derecho, o proveniente exclusivamente de éste, que provoca un efecto administrativo

## **6. Los conceptos jurídicos indeterminados.**

Desde la perspectiva jurídica, el Estado persigue fines que tienen como norte al interés público.

No es objeto del presente estudio profundizar en este concepto, que de suyo no es pacífico, y rebasa su alcance; bástenos, por ahora, la idea que lo concibe como una técnica de Derecho, que propone fórmulas de una textura tan amplia y abstracta que resulta necesario al operador jurídico acudir en cada caso a mecanismos de ponderación y racionalización que los hagan asequibles y permitan su evaluación. Ejemplo de lo anterior lo constituye la tesis que a continuación se consigna:

ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO QUE SE ACTUALIZA EN CADA CASO CONCRETO, ATENDIENDO A LAS REGLAS MÍNIMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL. El orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darle significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social; en la inteligencia de que la decisión que se tome en el caso específico no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época, Registro: 177560, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: Aislada, Tomo XXII, Agosto de 2005, Materia(s): Común, Tesis: I.4o.A.63 K, p. 1956

La naturaleza de los conceptos jurídicos indeterminados conduce a tenerlos como de definición normativa imprecisa, a la que ha de otorgarse alcance y significación específicos a la vista de unos hechos concretos.

Esto resulta fundamental en la disquisición del presente ejercicio ya que permite sugerir que el acto administrativo, en primera instancia, atiende a lograr ciertos resultados concretos, por ejemplo, negar permisos de explotación en una zona que se quiere recuperar por su importancia en la prestación de ciertos servicios ambientales; en paralelo, esa negativa deberá realizarse con plena conciencia de su vinculación con el interés general, que de esta manera haya concreción en la realidad.

Esa concreción puede ocurrir de dos maneras: a) porque se establece de modo formal en una ley, es decir, la voluntad legislativa es expresa al respecto; y b) porque el operador jurídico debe realizar un ejercicio superior de optimización del marco jurídico aplicable a fin de extraer la *ratio* de la norma. García de Enterría ha dicho que lo esencial de la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una “unidad de solución justa” en cada caso, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición.<sup>18</sup>

Se puede concluir que no es suficiente aludir a esos grandes conceptos de alta jerarquía axiológica pues para ser realizados se requiere de un entramado de objetivos que le otorguen sustento racional, que permita su evaluación, de lo que no escapa el acto en cuestión, pues esto permite verificar su legitimidad que debe ser entendida como una suma virtuosa de valores de legalidad y de racionalidad.

Sobre esta postura, se considera adecuada traer a esta investigación la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce:

SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por

---

<sup>18</sup> García de Enterría, E. *et al.* *Curso de Derecho Administrativo I*, Décima Edición, Civitas, 2000, p. 457

el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.<sup>19</sup>

## **7. El acto administrativo como constructo jurídico.**

Existen condiciones para asegurar que la definición mayormente difundida en el sistema jurídico mexicano contiene una mixtura teórica interesante ya que al aceptarse, en términos generales, que se trata de una declaración de voluntad, unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos, se está recogiendo una construcción ecléctica, por cuanto es el producto de la confluencia histórica de varias escuelas.

Es común aceptar el origen francés de la figura, el cual es ubicado en la separación de poderes y el establecimiento de la competencia de una instancia especial para conocer de los conflictos entre la Administración Públicos y los ciudadanos, sin embargo, el concepto que la legislación mexicana ha adoptado ha pasado por un proceso histórico en el que ha recibido la influencia de varias posturas teóricas, por lo que no es posible afirmar que se trate de un concepto puro.

La construcción dogmática del acto administrativo en Francia fue un desarrollo de la noción de acto jurídico, como un régimen diferenciado, que mutó como especie diversa

---

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena, Registro: 199549, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de tesis: Jurisprudencia, Tomo V, Enero de 1997, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/16, p. 383

debido a la naturaleza del entorno público en el que se gestó. Con Hauriou, fue concebido como una *decisión exécutoire*: declaración de voluntad que produce efectos jurídicos.

La teoría italiana siguió a la francesa en cuanto a que asumió que se trataba de una declaración de voluntad, a la cual se agregaron otros elementos que son propios del Derecho público, como la presunción de legalidad, la ejecutoriedad y la técnica de las potestades públicas. La influencia teórica de Giannini trajo una nueva categoría jurídica: la del *provvedimento amministrativo*.

Un sentido ajeno a la consideración latina lo imprime la escuela alemana, bajo la influencia de la obra de Mayer, al adoptar una tesis procesalista que concibe un acto autoridad, equivalente de la sentencia judicial que dice lo que es el Derecho aplicado a un caso específico.

En España, la tesis mayoritaria se inclina por definirlo como una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo en ejercicio de una potestad administrativa, siguiendo a Zanobini, aunque con diferencias significativas en punto al régimen jurídico.

## **8. El elemento finalista.**

El fin es el efecto de naturaleza ejecutiva del acto que su emisor se propone alcanzar con su realización. Boquera Oliver teoriza que el fin, como elemento, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone.<sup>20</sup>

En la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, específicamente en el artículo 3º, fracción III, se encuentra establecido que como requisito: Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

De alguna manera, en esta norma federal mexicana se integra el elemento finalista que es objeto de estudio, pero ocurre precisamente con el cariz que nos ocupa, esto es, se distingue la dualidad finalista, radicada en el interés público, como concepto jurídico indeterminado, y también como producto de la concreción en la actuación administrativa que se regula en las normas, ambas en íntimo y congruente vínculo, lo que permite finalizar la presente aportación con lo siguiente.

---

<sup>20</sup> Boquera Oliver, J.M. *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas, 1982, p. 78

## **Conclusiones.**

Con todas las anteriores consideraciones se reflexiona que el elemento de finalismo en la construcción de los actos administrativos tiene ya cabida en el sistema jurídico mexicano.

Ocurre en el contexto de un Estado regulador, donde la pluralidad de normas crea entornos jurídicos tópicos que requieren y admiten la intervención de los operadores jurídicos en la racionalización de decisiones acompasadas con el marco jurídico vigente y su legitimidad.

Existen ya los elementos normativos que exigen de los operadores jurídicos un esfuerzo intelectual que provea a los actos administrativos de una riqueza en la que la legalidad estricta es solamente un primer supuesto, ya que debe ser enriquecida con elementos de racionalidad que los tornen legítimos, concepto este último que adquiere una nueva connotación.

El finalismo estatal tiene en los conceptos jurídicos indeterminados una técnica de cierre que acepta la racionalización de aquellos, la cual demanda y permite el avance y desarrollo de la función administrativa.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN**

### **BIBLIOGRAFÍA**

- BÉJAR RIVERA, L. *El acto administrativo y su finalidad*. Editorial Porrúa, 2011.
- BOQUERA OLIVER, J.M. *Estudios sobre el acto administrativo*. Civitas, 1982.
- CARRILLO CASTRO, A. *La reforma administrativa en México*. Porrúa S.A., 1988.
- CASSAGNE, J. *El acto administrativo, teoría y régimen jurídico*. Porrúa, 2014
- COMADIRA, J.R. *Acto administrativo municipal*. Ediciones de Palma, 1992.
- ESCOLA, H.J. *Tratado general de procedimiento administrativo*. De Palma, 1975
- GAMERO CASADO, E. *et al. Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, 5<sup>a</sup> Edición, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *et al. Curso de Derecho Administrativo I*, 5<sup>a</sup> Edición, Civitas, 2000.
- HERNÁNDEZ, V. *et al. Nuevo Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 2003.
- MARIENHOFF, M. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 4<sup>a</sup> Edición, Abeledo Perrot, 2003.
- MERKL, A. *Teoría general del derecho administrativo*. Comares, Granada, 2004.



CENTENO CANTO, Gerardo. Finalismo en el Acto Administrativo Mexicano. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2014, año 3, núm. 5, ISSN 2007-6045. Pp. 156-171.

NAVA NEGRETE, A. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 2001.

PARDO, M. *La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina. Lecturas básicas de administración y políticas pública*. El Colegio de México, 2000.

PÉREZ DAYÁN, A. *Teoría General del Acto Administrativo*. Editorial Porrúa, 2003.

TRON PETIT, J.C. *et al. La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Porrúa, 2005

### **MEDIOS ELECTRÓNICOS.**

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*.

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Recepción: 16 de noviembre de 2014.

Aceptación: 09 de diciembre de 2014.