

Unidad 13

- **El acto administrativo.**

UNIDAD 13

EL ACTO ADMINISTRATIVO

CONCEPTUALIZACIÓN

La administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa, se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de los que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

Antes de entrar al estudio de la clasificación de los actos administrativos, es conveniente recordar que de acuerdo a la Teoría General del Derecho los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el Derecho cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, que permiten hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. Estos a su vez pueden diferenciarse en razón de la intervención de la voluntad del agente, manifestada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto, y de actos jurídicos. Por ello, se dice que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad para producir efectos jurídicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede identificar la actuación de la administración. expresada a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico,- y a través de actos jurídicos, que por ser la manifestación de la voluntad de la administración, se denominan actos administrativos.

Actos administrativos y actos de la administración

Es conveniente señalar que no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos, por lo que se puede hacer una diferenciación entre

actos administrativos y actos de administración.

“Toda la actuación de la administración se dará a través de actos de la administración”. Pero sólo serán considerados actos administrativos aquella “. . . declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos”. Acosta Romero define al acto administrativo como la “. . . manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública”.

Declaración de voluntad

La declaración de voluntad es un elemento indispensable de los actos jurídicos y la expresión de un propósito o de una decisión.

Unilateral

La declaración de voluntad es unilateral, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los convenios y en los contratos. La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo.

Concreta

La declaración debe ser una manifestación concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto, y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede con los actos administrativos.

De un órgano administrativo

La declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada, ya que si el acto es generado por un órgano perteneciente a un poder distinto, legislativo o judicial, no entra en la clasificación de los actos

administrativos, y por lo tanto no será materia del Derecho Administrativo. Cuando otros poderes emiten nombramientos o aplican presupuestos, aunque materialmente se trate de una función administrativa, estos actos no presentan la característica de administrativos, y por consiguiente no son materia del Derecho Administrativo.

Para producir efectos jurídicos

La declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir, al crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

CLASIFICACIÓN

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, por ello, los tratadistas los han agrupado en razón de ciertos aspectos que les son comunes. Los criterios fundamentales que se han tomado como base, son: su ámbito de aplicación, la naturaleza de la decisión, las voluntades que intervienen en su elaboración, el margen de libertad para su creación, los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados y lo que hacen constar.

Ámbito de aplicación

En cuanto a su ámbito de aplicación, se clasifican en internos y externos. Se considera como actos administrativos internos aquellos cuya existencia sólo se manifiesta dentro de la propia administración, por lo que no pueden producir efectos respecto de los particulares, como la orden de un superior a un inferior jerárquico o la imposición de una sanción disciplinaria a un servidor público. Los actos administrativos externos trascienden la esfera de la administración.

Naturaleza de la decisión

De acuerdo con la naturaleza de la decisión, los actos pueden ser de instrucción, de resolución o de ejecución, dependiendo de la fase del procedimiento en que se emita el acto.

Voluntades que intervienen

Respecto de las voluntades que intervienen en su elaboración, pueden ser simples o complejos. Un acto simple es aquel que es emitido por un solo órgano, sin importar que sean varias las personas que hayan participado en la preparación del acto. Los actos complejos o colectivos se emiten por la concurrencia de diferentes órganos de la Administración Pública, identificados respecto de una misma materia y un mismo fin, como puede ser un acuerdo de gabinete en que concurren diferentes titulares de dependencias o un decreto del Ejecutivo en el que se conjunta las voluntades del Presidente de la República y de los titulares de las dependencias. Otro acto complejo o colectivo es el acto-uniión, en el cual participan diferentes sujetos, que aunque intervienen respecto de la misma materia, el fin que cada uno persigue es diferente, como sucede en un nombramiento de servidor público.

Margen de libertad para su creación

En cuanto al margen de libertad para su creación, los actos administrativos se clasifican en reglados y discrecionales. Los actos reglados son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente cuando se dan los supuestos que la norma establece, sin dejar algún margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento, a diferencia de los discrecionales, en los que la autoridad tiene la libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no.

Es conveniente señalar que cuando la autoridad puede apreciar los elementos para determinar su contenido, pero necesariamente debe emitir el acto, no se trata de un acto discrecional, sino de un acto reglado o vinculado, con posibilidad de arbitrio. Esto sucede, por ejemplo, cuando al tener conocimiento de un ilícito, la autoridad tiene obligación de imponer una sanción, la cual cuantificará de acuerdo con su arbitrio, respecto de los elementos que concurrieron en su comisión.

Efectos que producen

En cuanto a los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, se clasifican en actos que aumentan los derechos de los particulares, y actos que los limitan.

Los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son:

a) La concesión. Derecho que se otorga a un sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado o la prestación de un servicio público, lo cual implica un privilegio respecto de los demás gobernados.

b) La autorización, licencia o permiso. Acto en razón del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad u oportunidad, y que una vez que constata que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad lo autoriza. Así tenemos las licencias de construcción, de manejo, de caza, etc., en que el derecho a realizar la actividad ya existía, pero su ejercicio obliga al cumplimiento de requisitos previos.

c) La dispensa. Es el acto por medio del cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con una obligación o una carga que tenían establecida, como en el caso de las exenciones fiscales, la dispensa de la garantía del interés fiscal, de cumplir con el Servicio Militar, de la autorización de los padres para que un menor contraiga matrimonio, etc.

d) La admisión. Es el acto por el cual se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio público, como el caso de la inscripción a una escuela oficial, a un servicio de salud.

Los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares son:

a) Las órdenes. Son manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.

b) Los actos traslativos de derechos. Son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, que puede ser la propia administración. Entre ellos, los más característicos son la expropiación y el decomiso.

c) La sanción. Es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y tienen carácter aflictivo y represivo.

Lo que hacen constar

En cuanto a lo que hacen constar, se clasifican en:

a) Certificaciones, son manifestaciones que dan validez o autenticidad a

constancias de registros de la vida civil de los particulares: constancias del registro de propiedad, certificados de calificaciones, etc,

b) Registro, inscripción en documentos o instituciones públicas, de situaciones y derechos de particulares: Registro de Transferencia de Tecnología. De Proveedores del Gobierno Federal. Registro Civil, etc.

c) Notificaciones y publicaciones, implican la participación de conocimiento de actos y situaciones jurídicas.

ELEMENTOS

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación constituyen vicios que lo afectan.

De acuerdo con sus características, los elementos del acto administrativo pueden agruparse en subjetivos, objetivos y formales.

Subjetivo

El elemento subjetivo está integrado por el órgano de la administración que tiene a su cargo la producción del acto, el cual debe reunir los requisitos que la ley establece para su pronunciamiento, por lo que debe ser emitido por una autoridad competente, es decir, por un sujeto de la administración, y que además la ley le otorgue las facultades para pronunciarse en la materia.

Como el titular del órgano que emite la resolución es un funcionario, su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolor, violencia e intimidación. Por otra parte, el órgano de la administración debe tener atribuidas las facultades necesarias para su actuación, es decir, debe ser competente; que como hemos visto, puede ser en razón de materia, grado, territorio y cuantía.

Objetivos

Los elementos objetivos son: el objeto, el motivo y el fin. El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiera el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley.

El motivo, también llamado "presupuesto de hecho" y "causa", está constituido por las circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto. La corriente civilista lo identifica como la "apreciación subjetiva del interés público hecha por la administración". Sin embargo, no encontramos alguna diferencia trascendente entre motivo y causa. Es conveniente señalar la diferencia entre motivo y motivación, ya que ésta es la expresión que la autoridad hace del motivo de su acto, Es decir, "Motivar un acto, es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal".

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para qué" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público. Su contenido se deriva de la voluntad del legislador expresada en la ley, por lo que su inobservancia da lugar al desvío de poder, que es la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos en la norma.

Formal

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos del particular, por lo que sí se afectan sus defensas, procede la declaración de su nulidad. Así lo establece el artículo 238. fracción II del Código Fiscal de la Federación, al disponer que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se hayan omitido los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular.

Respecto a la constancia del acto por escrito. Su importancia es manifiesta, ya que es el medio en que se expresa la existencia de la voluntad administrativa. Al respecto, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido. Se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Con relación a los actos administrativos que afectan a los particulares, la Constitución establece en el artículo 16 que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento", de donde se deriva la necesidad de que los elementos de los actos administrativos se encuentren presentes, por mandato constitucional. Así, identificamos como elemento subjetivo a la "autoridad competente": como elemento objetivo, el contenido del acto de molestia, la expresión de los motivos del acto y el fin que persigue con su emisión; y como elementos de forma, que el acto debe constar por escrito y haber seguido el procedimiento establecido por la ley.

CARACTERÍSTICAS

La manifestación escrita de la voluntad administrativa, generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto física y legalmente posible, y con la debida fundamentación y motivación, constituye el acto administrativo válido y eficaz. Válido en tanto que ha reunido los requisitos que la ley establece, y eficaz en virtud de que siendo válido, ha sido notificado al particular.

Validez y eficacia

La validez se deriva de una presunción que la ley establece en favor de los actos de la autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, lo cual da al acto administrativo la característica de legitimidad. Así lo establece en materia fiscal el Código Fiscal de la Federación, al señalar en su artículo 68 que "Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales".

Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación. De esta forma, el acto, al ser eficaz, adquiere la característica de ejecutividad, es decir, la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior, incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

Ejecutividad y ejecutoriedad

Es conveniente no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, con la característica de ejecutoriedad, que es la facultad de ejecutar el acto, aun en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto, y la ejecutoriedad lo es de la autoridad.

El acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley autoriza a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin la necesidad de la participación de otro poder, ya que por aplicación de la teoría de la división de poderes, cada uno tiene a su cargo el ejercicio de una función, y la función administrativa debe tener los elementos que garanticen la acción estatal tendiente a la consecución de los fines del Estado, en los términos de la ley. En caso de que la autoridad no se ajuste en su actuación a los mandatos de la Constitución y de las leyes, el Poder Judicial, a petición del afectado, puede intervenir para asegurar el respeto a la norma, en los términos del artículo 104 de la Constitución.

Suspensión de la ejecución

La ejecución del acto administrativo puede suspenderse a petición del interesado, siempre y cuando la ley lo autorice expresamente, generalmente por causa de la interposición de un medio de defensa, como un recurso o juicio, siempre y cuando

la suspensión del acto no afecte el interés de particulares o el interés público.

En este sentido se manifiesta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 72 establece que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso.
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

De igual forma. el artículo 144 del Código Fiscal dispone en sus párrafos primero y quinto:

No se ejecutarán los actos administrativos cuando se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompañen los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal. Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende, se deberá presentar copia sellada del escrito con el que se hubiera intentado recurso administrativo o juicio. En caso contrario, la autoridad estará facultada para hacer efectiva la garantía, aun cuando se trate de fianza otorgada por compañía autorizada.

El procedimiento administrativo quedará suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que hubiera recaído en el recurso o juicio.

Sin embargo, en caso de que la ley no prevea la suspensión de la ejecución, siempre queda abierta la posibilidad de solicitarla a través del juicio de amparo, cuando se violen las garantías del particular. También se establece en materia fiscal que cuando se niegue o se viole la suspensión del procedimiento de ejecución, se podrá solicitar al superior jerárquico de la ejecutora o a la sala del Tribunal Fiscal de la Federación.

Suspensión de la ejecución

Para la suspensión de los actos administrativos que impliquen la ejecución de resoluciones que establezcan créditos fiscales a cargo de los particulares, existe una regla que en Derecho se conoce como suspensión de la ejecución (garantice y luego impugne), en razón de la cual, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario garantizar el crédito fiscal, lo cual ha dado lugar a considerar que se trata de un privilegio de los créditos a favor del Estado, que se justifica en razón de los fines que persigue; los cuales no pueden quedar supeditados al interés de los particulares.

EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN

La manifestación de la voluntad de la administración se produce a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la administración no emita el acto, esto, en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, lo cual no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas. Esto ha dado lugar a la necesidad de determinar en qué sentido debe interpretarse el silencio de la administración, para proteger los intereses de los administrados que no pueden esperar eternamente el pronunciamiento de la autoridad administrativa respecto de sus pretensiones, lo cual ha llevado al Derecho y a la legislación, a interpretar el silencio administrativo cuando, existiendo la obligación de resolver dentro de un plazo, la autoridad no responde.

Encontramos por lo tanto, dos elementos que permiten interpretar el silencio de la administración:

1. Que la administración tenga la obligación de pronunciarse.
2. Que transcurra un plazo determinado, sin que la autoridad resuelva.

El Derecho de Petición

Conforme al artículo 8o de nuestra Constitución, a toda petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, deberá recaer un acuerdo escrito, que deberá notificarse en breve término, de donde se deriva la existencia de los dos requisitos señalados: que la autoridad tenga la obligación de responder y que deba ser en "breve término".

Al respecto, la Suprema Corte sentó jurisprudencia en el sentido de que el acuerdo escrito sea una resolución definitiva y que el breve término sea de cuatro meses.

Petición, derecho del artículo 8º. constitucional se refiere no sólo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley quiera la substanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a su petición

Petición, derecho de. Término para el Acuerdo Respectivo. Atento a lo dispuesto por el artículo 8o de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él. se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional. (Apéndice de Jurisprudencia 19 71-19 75, Segunda Sala, Tercera Parte, pág. 763.)

Cuando el pronunciamiento de la autoridad no se da, el particular puede forzar a la autoridad para que resuelva, a través del juicio de amparo, por violación al Derecho de Petición. Sin embargo, la ley puede dar un significado al silencio de la autoridad.

La negativa ficta

Una de las formas que nuestra legislación ha adoptado en los casos del silencio administrativo es la negativa ficta. En virtud de esta figura, se considera que si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales y concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que se le ha negado su petición.

En nuestro sistema jurídico el único ordenamiento que prevé tal figura es el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 37 la regula de manera general, para que todas las autoridades fiscales resuelvan en cuatro meses las instancias o peticiones de los particulares y en forma especial, sólo para los recursos administrativos, en el diverso 131.

Es necesario señalar que no obstante que esta figura sólo es aplicable en materia fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación en forma irregular y con apoyo en su Jurisprudencia No. 125, la ha hecho extensiva para toda la materia administrativa relacionada con los asuntos de su competencia, en los términos del artículo 23 de su Ley Orgánica y de otras leyes especiales que le dan atribuciones.

Aunque en la negativa ficta debe presumirse que la autoridad resolvió negativamente, esto no puede dar base para determinar que estamos ante un acto ejecutorio, ya que no puede ser ejecutado mientras no se emita la resolución expresa o se declare su validez por un tribunal competente.

La afirmativa tácita

Otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema, es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que se le resuelve de manera afirmativa. Así tenemos que la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, que derogó a la Ley General de Instituciones de Crédito, en su artículo 204 dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene 10 días para desaprobar las resoluciones y recomendaciones de la Comisión Nacional Bancaria; la Ley sobre el Control de Registro de la Transferencia de Tecnología en su artículo 1º otorga a la autoridad un plazo de 90 días para resolver la inscripción de contratos, y la Ley Federal del Trabajo en su artículo 366 concede un plazo de 60 días para negar la inscripción de sindicatos, casos en los cuales, ante el silencio de la autoridad se deberá considerar como aceptación tácita. En este sentido, se irán dando lineamientos a la Administración Pública Federal, según el Acuerdo Presidencial de Simplificación Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, en el que, según el artículo 4º inciso k, se dan instrucciones a sus dependencias y entidades. para que fijen

. . . en los asuntos que lo permitan, plazos límites para su resolución. estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se dé resolución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo.

A diferencia de la negativa ficta, en la que la resolución no es ejecutiva, en la afirmativa tácita la resolución sí produce sus efectos y es oponible por el particular, ante la autoridad y frente a terceros.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General Del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- DIEZ, Manuel M. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I, Editorial Plus-Ultra, Buenos Aires, 1983.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- GORDILLO, Agustín A. *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.