

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO. GENERALIDADES

2.1. Concepto de acto administrativo.

El acto administrativo es toda actividad o función administrativa. Es un acto que entra en la clasificación *latu sensu* de los actos jurídicos. El acto administrativo es

“(…) Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas. (…)

(…) La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo, realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. (…)

(…) Es la declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. (…)”¹

Una noción más, de acto administrativo, es la que proporciona la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que dice así:

“**Artículo 2º.**- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por: (…)

I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”²

Las características del acto administrativo son las siguientes:

- a) Es un acto jurídico.
- b) Es de derecho público.
- c) Lo emite la administración público, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; ob. cit.; pp. 239, 240. Las tres nociones fueron tomadas por el autor citado de diversos autores, la primera, de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández; la segunda de Guido Zanobini y la tercera, de Manuel M, Diez.

² ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Artículo 3º; Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1995 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 1995; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Leyes/DFLEY35.pdf> Fecha de consulta: 7 de julio de 2009. Esta ley ha sido reformada en varias veces, los datos de dichas reformas son los siguientes: **1.** 29 de enero de 2004, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 8-TER; **2.** 29 de enero de 2004, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 8-TER; **3.** 07 de junio de 2006, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 65; **4.** 26 de junio de 2006, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 73; **5.** 07 de enero de 2008, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 247

d) Es impugnabile, esto es, no posee definitividad, sino cuando ha transcurrido el tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente.

e) Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Los elementos que conforman el acto administrativo han sido calificados como “*condiciones de legitimidad del acto administrativo*”. No hay un acuerdo uniforme entre los estudiosos del derecho administrativo de cuales son exactamente estos elementos, sin embargo, la mayoría ha coincidido en señalar los siguientes:

a) Sujeto.

“(…) Es el órgano de la administración pública que, en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.”³

El sujeto está vinculado a la autoridad, la que se entiende, como toda persona que está investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público. Otro sujeto del acto administrativo es el destinatario del acto, en este caso, se le ha denominado sujeto pasivo de la relación administrativa.

b) Manifestación de la voluntad.

“(…) es expresar una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo. Tal voluntad, de carácter unilateral, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitado, y conferido conforme a la ley, respectivamente.”⁴

c) Objeto.

“(…) Es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, transmitir, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad. El objeto debe de ser lícito y alcanzable, y estar contenido en lo que la ley le asigne como competencia al órgano, y dentro de lo que faculte al servidor público. El objeto en sí es el contenido del acto administrativo. (…)”⁵

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; ob. cit.; p. 241.

⁴ Ibídem; p. 242.

⁵ Ibídem; p. 243.

d) Forma.

“Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo generalmente se manifiesta por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal (órdenes internas, cuestiones de seguridad, etcétera).

En la forma escrita de exteriorizar la decisión de la administración, han de observarse ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre establecer; entre ellas mencionamos la fecha, la firma, a quién se dirige, su fundamentación y motivación, etcétera.”⁶

e) Motivo.

“Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones, de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el porqué del acto.

El motivo es el equivalente, en derecho público, de la causa de los negocios jurídicos privados. Ambos son ampliamente estudiados por la ciencia jurídica, a efecto de determinar su alcance. (...)”⁷

En los actos administrativos, se sostiene que propiamente no hay intención como en los actos jurídicos en general, ya que la causa que impulsa la realización y ejecución de dichos actos (la intención de implementar estos actos administrativos) es el interés público.⁸

f) Finalidad y

“Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

Si el objeto del acto es lo que se persigue concretamente o inmediatamente, la finalidad es de carácter genera y a veces mediata: el interés público, el beneficio de la sociedad. (...)”⁹

g) Mérito.

Más que un elemento del acto administrativo, es uno de sus principios generales.

Una noción del mérito es la siguiente:

“(...) el mérito del acto administrativo es, en realidad, la exteriorización del principio de la oportunidad.”¹⁰

⁶ Ídem.

⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; pp. 244, 245.

⁸ Esta idea es de Rafael Bielsa. Véase; BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo; Tomo II; Buenos Aires; 1964.

⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 245.

¹⁰ Ídem.

El merito es el elemento de naturaleza ética del acto administrativo, está referido a la oportunidad y conveniencia de este último; se le vincula a la función administrativa, la que tiene que ser oportuna, conveniente, útil, eficiente y justa.¹¹

Los elementos del acto administrativo enunciados en el inciso anterior, tienen esa calidad en cuanto que aquel es un acto de derecho. A la par de ellos la ley señala otros elementos, que son los siguientes:

“Art. 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”¹²

2.2. Irregularidades del acto administrativo.

¹¹ Véase; MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 246.

¹² CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Federal del Procedimiento Administrativo; Artículo 3; [En línea]; Disponible en la World Wide Web en: http://www.google.com/search?q=ley+del+procedimiento+administrativo+mexico&rls=com.microsoft:*:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=1I7ADBR Fecha de consulta: 9 julio de 2009.

Se habla de irregularidad de un acto administrativo, cuando ese acto no sea perfecto o que algunos de los elementos del acto por algún motivo sea irregular. Dicho de otra manera, que el acto administrativo no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud.

Para que los actos administrativos en materia federal traigan aparejadas determinadas consecuencias, es necesario, que no presente irregularidades, las que suelen actualizarse cuando no se satisfacen los requisitos que están preceptuados en el artículo 3° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, o en el artículo 6° y 7° de la Ley del Procedimientos Administrativo del Distrito Federal, y las exigencias del artículo 4° del mismo cuerpo de normas, que a la letra dice:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”¹³

Cuando un acto administrativo adolece de alguna deficiencia o irregularidad en sus elementos y contenidos prescritos por la norma jurídica o la doctrina, esos actos carecen de formalidad. Al efecto el siguiente artículo:

“(…) La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”¹⁴

El artículo 6 de la Ley del Procedimientos Administrativo del Distrito Federal dice:

“Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

¹³ ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; ob. cit.

¹⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Federal del Procedimiento Administrativo; Artículo 5°; ob. cit.

- I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
- VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y
- X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas. (...)¹⁵

Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

- I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y
- IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.¹⁶

De los preceptos legales anotados se infiere que la falta de algunos de los elementos o exigencias declarados, serán consideradas como irregularidades, las que traerán consigo como sanción como la invalidez de acto administrativo.

En relación con las consecuencias del acto administrativo, hay que afirmar, que será válido, eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente

¹⁵ ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Artículo 6º; Ob. cit.

¹⁶ Ídem; Artículo 7.

efectuado de ese acto. Con la excepción, de aquel acto administrativo por el que se otorgue un beneficio al particular, quien será el indicado para exigir su cumplimiento al órgano administrativo que lo emitió, desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia. Otra excepción, es la realización o ejecución de los actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de la ley administrativa, los que son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.¹⁷

La irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez.

Dice Acosta Romero:

“No existe en Derecho Administrativo un código, una ley, o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades, y nosotros proponemos que se llamen irregularidades e ineficacia; puesto que la legislación administrativa es muy cambiante y hay dispersión enorme de criterios y de situaciones que se prevén como nulas. (...)”¹⁸

Los casos en que se actualiza la falta de acto; de los elementos del acto administrativo o de su mala conformación, generando ineficacia del mismo son los siguientes:

- a) Falta de sujeto.
- b) Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.
- c) Falta de objeto.
- d) Falta de forma.
- e) Falta de motivo.
- f) Falta de oportunidad.
- g) Falta de finalidad.
- h) Cuando la fuente del derecho, que vendría siendo la voluntad del legislador, no se expresa de manera clara.

¹⁷ *Ibidem*; Artículo 9°.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel; *ob. cit.*; p. 896.

Estas serían las *causas jurídicas de ineficacia*, a ellas hay que sumar las *causas prácticas de ineficacia*, las que residen en la indeterminación de ciertos elementos preexistentes, como por ejemplo: cuando la administración rehúsa a realizar un acto contra la existencia de un Derecho, el Derecho del administrado no se puede ejercitar porque no es reconocido.

2.3. Formas de extinción del acto administrativo.

Básicamente en la doctrina del Derecho Administrativo se han aceptado dos formas de extinción de los actos administrativos¹⁹:

- a) Las normales.
- b) Las anormales.

a) La realización fáctico jurídica del acto administrativo se ejecuta de manera normal a través del cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto y o el contenido del propio acto.

Esa realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración o de los gobernados. En esta modalidad, el acto administrativo se va extinguir debido a que su objeto ha sido cumplido y realizado, originándose varias situaciones:

- Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios para ello.
- Cumplimiento voluntario por parte del particular.
- Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos.
- Cumplimiento del plazo, cuando los actos tengan uno, por ejemplo: concesiones, licencias, permisos, etcétera.

¹⁹ Este tema ha sido tomado de: ACOSTA ROMERO, Miguel; ob. cit.; pp. 885 a 890

b) Estas formas de extinción son las que se originan por procedimiento o medios diferentes a los expresados en el inciso anterior, porque las causales anormales modifican, impiden la realización o lo hacen ineficaz.

Las modalidades de extinción que pertenecen a esta modalidad son las siguientes:

a) La revocación.

Es el acto por virtud del cual un órgano administrativo deja sin efectos, total o parcialmente un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, de técnica, de interés público o de legalidad.

b) La rescisión.

Es la facultad que tienen las partes que celebran un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones contractuales, en caso de que una de ellas haya incumplido con lo pactado en el acto jurídico o contrato.

c) La prescripción.

Es la extinción de las obligaciones y derechos por el transcurso del tiempo. Cada acto administrativo prescribirá de conformidad con lo prescrito por la ley que le es aplicable.

d) Caducidad.

Es el medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos que la ley de la materia exige o que están contenidos en el mismo acto, para que se genere o preserve un derecho.

e) Término y condición.

El primero, es el acontecimiento futuro de realización cierta del que dependen que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. La segunda, es el acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho. Un acto administrativo puede estar sujeto al primero o al segundo, cuando se actualicen, ese acto se extinguirá.

f) Renuncia de derechos.

La persona tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir a manifestar su voluntad de conformidad con las exigencias de la ley, para que a partir de un momento determinado en día, hora y año, deje de ejercitar o de hacer valer un determinado derecho

g) Irregularidad e ineficacia del acto administrativo.

Estas irregularidades se pueden presentar en: la capacidad de las personas que participan en la celebración del acto administrativo; la ausencia de vicios de la voluntad; la licitud en el objeto y la forma. Los efectos de estas irregularidades puede traer como consecuencia la nulidad.

En caso de que en el acto administrativo no hubiera voluntad de las partes celebrantes, o el objeto no fuera física o jurídicamente posibles o no se hayan satisfechos las solemnidades exigidas por la misma ley, los efectos que acarrearán será la inexistencia de ese acto administrativo.

h) Extinción por decisión dictada en los recursos administrativos o en procesos antes tribunales administrativos y federales.

Esta es causa de extinción que deriva invariablemente de la decisión de una autoridad que tiene funciones de naturaleza jurisdiccional, por lo que debe de existir de por medio un procedimiento contencioso.

2.4. Procedimiento de creación del acto administrativo.

Para que los actos administrativos en materia federal traigan aparejadas determinadas consecuencias, es necesario que satisfagan además los requisitos que están preceptuados en el artículo 3° de la Ley del Procedimiento administrativo, o en el artículo 6° y 7° de la Ley del Procedimientos Administrativo del Distrito Federal, los del artículo 4° del mismo cuerpo de normas, que a la letra dice:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las

dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

Otro precepto legal dice así:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Otra de las consecuencias que produce la falta de formalidad en los actos administrativos han sido perfectamente determinadas por el mismo ordenamiento legal que en esta parte del trabajo se ha cita, específicamente en su artículo 5°, que dice así:

“(…) La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”²⁰

Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

²⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Federal del Procedimiento Administrativo; Artículo 5°; ob. cit.

- I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
- VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y
- X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas. (...)

Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

- I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y
- IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.”²¹

²¹ ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Artículo 6º y 7º.

2.5. El silencio de la administración. Sus consecuencias

Un efecto que trae consigo la no emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, es lo que se conoce con el nombre de “silencio administrativo”. O sea, el acto administrativo no sólo genera consecuencias jurídicas con su emisión, sino también, con su inexistencia en virtud de la omisión de pronunciarlo cuando debe de ser pronunciado.

El silencio administrativo es también conocido como “afirmativa ficta” o “negativa ficta”, que es la consecuencia que produce el silencio o la falta de actividad de la autoridad fiscal o administrativa, ante la acción o excitación de parte del gobernado o particular, para que aquella se pronuncie ya sea negativa o positivamente respecto de una petición que se le formule.

Esta figura jurídica del derecho administrativo aplicable y observable en el Distrito Federal y fiscal, es la llamada “afirmativa ficta”, lo que implica la existencia necesaria de un término máximo, que en el caso particular es de 10 días, por lo menos en los asuntos que son competencia de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Al efecto la siguiente cita:

“Artículo 90.- Ante el silencio de la autoridad competente para resolver el procedimiento administrativo correspondiente, procede la afirmativa ficta en los casos en los que expresamente lo establezcan, bajo cualquier modalidad, las leyes aplicables y el manual.

La afirmativa ficta opera cuando la solicitud del particular se realiza ante la autoridad competente, reúne los requisitos de la Ley y no contraviene norma de orden público o interés general.

Cuando el interesado presuma que se ha operado a favor esta figura administrativa, deberá solicitar para la plena eficacia del acto, en un término de 10 días hábiles, la certificación de que se ha configurado esta resolución ficta de acuerdo a lo siguiente:

I.- El interesado comparecerá personalmente o a través de su representante legal ante la Contraloría Interna de la autoridad en que se haya ingresado el trámite o se inició el procedimiento, o bien, ante la Contraloría General cuando no se cuente con órgano de control interno;

II.- Suscribirá el formato previamente requisitado por el órgano de control respectivo, al que deberá anexar el original del acuse de recibo de la solicitud no resuelta;

III.- El órgano de control que corresponda, dentro de los 2 días hábiles siguientes a que reciba la solicitud de certificación, remitirá el formato al superior jerárquico de la autoridad omisa;

IV.- El superior jerárquico, en un término no mayor de 5 días hábiles, contado a partir de que reciba el formato correspondiente, resolverá lo conducente,

debiendo enviar copia de lo proveído al órgano de control fundar y motivar la negativa de su resolución;

V.- La autoridad competente notificará la resolución al interesado en términos de la presente ley. Cuando se expida al interesado una certificación que genere el pago de contribuciones o aprovechamientos de conformidad con el Código Financiero, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el monto de las mismas, tomando en cuenta para su determinación, los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto.

Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la afirmativa ficta será eficaz habiéndose cumplido con lo establecido en el segundo párrafo del presente artículo; se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y el formato de certificación ante el superior jerárquico.

La certificación de la afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para la revalidación de una resolución afirmativa ficta, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la Ley o el manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 de esta Ley.”²²

En cambio, en materia administrativa federal que está regulada por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la figura jurídica vigente en la “negativa ficta”, ya que así lo prescribe dicha ley en su artículo 17, que dice así:

“(…) Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”²³

Finalmente hay que adicionar dos criterios jurisprudenciales referidos a este tema:

No. Registro: 174,147

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

²² *Ibídem*; Artículo 90.

²³ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Federal del Procedimiento Administrativo; Artículo 17; *ob. cit.*

XXIV, Octubre de 2006

Tesis: I.7o.A.474 A

Página: 1338

AFIRMATIVA FICTA. EL PLAZO PARA QUE OPERE NO SE INTERRUMPE POR EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EMITA UN PRIMER REQUERIMIENTO DE DATOS O DOCUMENTOS AL PARTICULAR, PERO NO SE LO NOTIFIQUE PERSONALMENTE (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE HASTA EL 7 DE JUNIO DE 2006).

Del artículo 89 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, vigente hasta el 7 de junio de 2006, se advierte como regla general, que las autoridades deberán resolver los procedimientos administrativos respectivos dentro de los plazos legales establecidos para ello; y en caso de que éstos no prevean un término específico, aquéllos deberán resolverse en cuarenta días hábiles. Asimismo, que si la autoridad competente no dicta su determinación dentro del término concedido para ello y el interesado ha cumplido los requisitos normativos correspondientes, se entenderá que la resolución es en sentido afirmativo, lo que doctrinalmente se conoce como afirmativa ficta. Al efecto, si en un trámite iniciado por un particular, la autoridad administrativa emite un primer requerimiento para que éste proporcione ciertos datos o documentos, pero no lo notifica al interesado en términos del artículo 78, fracción I, inciso a), del ordenamiento administrativo invocado, que, entre otras cosas, dispone que los requerimientos deberán notificarse personalmente cuando se trate de la primera notificación del asunto, resulta claro que dicha actuación no interrumpe el plazo legal para que opere a favor del gobernado la afirmativa ficta, toda vez que el requerimiento que no le fue notificado no surte efecto legal alguno en su perjuicio.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contencioso administrativa 59/2006. Subdirector de Licencias en la Delegación del Gobierno del Distrito Federal en Benito Juárez. 23 de agosto de 2006. Unanimidad de votos.

Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

No. Registro: 173,542

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Enero de 2007

Tesis: XXI.1o.P.A.66 A

Página: 2271

NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA SI SE NOTIFICA LA RESOLUCIÓN EXPRESA ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE EXCEDA EL PLAZO DE TRES MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con el precepto citado, cuando la autoridad fiscal no resuelve una instancia o petición dentro del plazo de tres meses, el interesado queda facultado para adoptar cualquiera de las siguientes posturas: a) esperar que la resolución se emita, o b) considerar que la autoridad resolvió negativamente; quedando en este último caso, facultado para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se pronuncie resolución expresa. Lo anterior significa que la oportunidad para impugnar la nulidad de una negativa ficta inicia al cumplirse tres meses sin respuesta, pero fenece cuando la resolución expresa se notifica, pues debe recordarse que lo que la norma pretende es evitar que el contribuyente permanezca en estado de incertidumbre. Por tanto, no es posible impugnar la nulidad de una negativa ficta antes que transcurra el lapso de tres meses sin respuesta, ni tampoco después de que el particular sea notificado de la resolución expresa, porque entonces queda en aptitud de impugnar la misma directamente, atacando sus propios fundamentos y motivos, sin necesidad de presumir que se ha resuelto en sentido contrario, por ser evidente que, esta última figura sólo opera ante la ausencia de resolución, independientemente del tiempo que demore su dictado.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 168/2006. Administración Local Jurídica de Iguala. 26 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Xóchitl Guido Guzmán. Secretario: Miguel Ángel González Escalante.