

## 5. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

### 5.1. Conceptos.

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. (…)”<sup>1</sup>

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.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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: 2 de Diciembre del 2008. 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

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.
- 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.

## **5.2. Elementos.**

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.”<sup>3</sup>

El sujeto está vinculado a la autoridad, por esta se entiende a 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.

---

<sup>3</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 241.

“(…) 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.”<sup>4</sup>

### 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. (….)”<sup>5</sup>

### 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.”<sup>6</sup>

### 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.

---

<sup>4</sup> Ibídem; p. 242.

<sup>5</sup> Ibídem; p. 243.

<sup>6</sup> Ídem.

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. (...)”<sup>7</sup>

En el caso de los actos administrativos propiamente no hay intención como en los actos jurídicos en general, ya que la causa que impulsa la realización y ejecución de dichos actos o sea la intención de implementar estos actos –administrativos- es el interés público.<sup>8</sup>

#### 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. (...)”<sup>9</sup>

#### 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.”<sup>10</sup>

El merito por tanto es un elemento de naturaleza ética del acto administrativo, está referido a la oportunidad y conveniencia del mismo, se le vincula a la función administrativa, la que tiene que ser oportuna, conveniente, útil, eficiente y justa.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; pp. 244, 245.

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

<sup>9</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 245.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Véase; MARTÍNEZ MORALES, Rafael; Ob. cit.; p. 246.

Los elementos del acto administrativo enunciados en el inciso anterior tienen esa calidad en cuanto que aquel es un acto jurídico. 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.”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 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-](http://www.google.com/search?q=ley+del+procedimiento+administrativo+mexico&rls=com.microsoft:*:IE-)

### 5.3. Consecuencias.

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,<sup>13</sup> 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

---

[SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=1I7ADBR](#) Fecha de consulta: 2 de Diciembre del 2008.

<sup>13</sup> “Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- 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 7°.- 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.” ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Artículo 6° y 7°; Ob. cit.

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.”

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.”<sup>14</sup>

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 efectuada. Con la excepción, de aquel acto administrativo por el que se otorgue un beneficio al particular, caso en el que su cumplimiento será exigible por éste, al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como también en los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los que son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.<sup>15</sup>

Cuando un acto administrativo tiene un destinatario al que le imponga una obligación de hacer, no hacer o de dar, y éste individuo no la cumple o satisface voluntariamente, es posible llevar a cabo su ejecución forzosa, siendo varios los supuestos en que se presenta ésta última, entre otros los siguientes:

---

<sup>14</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Federal del Procedimiento Administrativo; Artículo 5°; Ob. cit.

<sup>15</sup> Ibídem; Artículo 9°.

“Procede la ejecución forzosa una vez que se agote el procedimiento respectivo y medie resolución de la autoridad competente en los siguientes casos:

I.- Cuando exista obligación a cargo de los propietarios o poseedores de los predios sobre los que la autoridad competente haya decretado ocupación parcial o total, de retiro de obstáculos que impidan la realización de las obras de utilidad o interés social, sin que las realicen en los plazos determinados.

II.- Cuando haya obligación de demoler total o parcialmente las construcciones que se encuentren en estado ruinoso o signifiquen un riesgo para la vida, bienes o entorno de los habitantes, sin que ésta se ejecute.

III.- Cuando exista la obligación de reparar las edificaciones que así lo requieran de acuerdo con el reglamento de construcciones del Distrito Federal y no se cumpla con ella.

IV.- Cuando los propietarios o poseedores hubieran construido en contravención a lo dispuesto por los programas, siempre que dichas obras se hubieran realizado con posterioridad a la entrada en vigor de los mismos, y no se hicieran las adecuaciones ordenadas, o bien no se procediera a la demolición ordenada en su caso; y

V.- Cuando los propietarios de terrenos sin edificar se abstengan de conservarlos libres de maleza y basura.

El costo de la ejecución forzosa se considera crédito fiscal, en los términos del Código Financiero del Distrito Federal.”<sup>16</sup>

#### **5.4. Efectos.**

Los efectos del acto administrativo se vinculan a los términos acto perfecto y acto eficaz. El primero será el que reúne todos los requisitos que la ley y la teoría prescribe para un acto de este tipo; en caso de ausencia de alguno, el acto será irregular. En cambio, el acto eficaz, será el que se realiza y produce los efectos deseados con su emisión. Es el que se materializa en la realidad y campo social de una comunidad.

---

<sup>16</sup> ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; Artículo 14 bis; Ob. cit.



Un acto administrativo es fuente de creación de derechos, ya sean personales o bien reales. Todo acto de esta naturaleza es una declaración unilateral de voluntad que crea, modifica, transmite, reconoce, registra o extingue derechos y obligaciones. La particularidad de los derechos y obligaciones derivados de los actos administrativos, es que son de carácter subjetivo y están referidos a casos específicos, esto es, concretos.

Los derechos personales surgen cuando se otorga a una persona una beca; o se concede una licencia de apertura de un establecimiento comercial; en cambio, los derechos reales que se crean como consecuencia de un acto administrativo, estarán circunscritos a los bienes, un ejemplo de estos, es cuando se expropian bienes o cuando se regularizan tierras. Es más común la creación de derechos personales que de derechos reales, tratándose de los efectos que producen los actos administrativos.

El acto administrativo también puede traer consecuencias en la esfera de aquellas personas a las cuales no se está dirigido directamente, esto es, a los llamados terceros. Por ejemplo: una patente de invención; una tarifa para la prestación de un servicio público –transporte-; una licencia sanitaria –para venta de algún producto-; registro de un título profesional; la incorporación de una institución de educación al sistema educativo oficial, etcétera.

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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibíd*em; Artículo 90.

<sup>18</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Ley Federal del Procedimiento Administrativo; Artículo 17; Ob. cit.

