

CAPITULO PRIMERO.

ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo con el Doctor Gabino Castrejón García, el acto administrativo lo podemos definir como “la manifestación unilateral y externa de la voluntad emitida por autoridad competente, que tiene como finalidad crear, reconocer, modificar o extinguir derechos y obligaciones, teniendo como características el ser generalmente ejecutivo y perseguir el interés general”¹

Ahora bien, Maestros como Miguel Acosta Romero, definen el acto administrativo como “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés² general.”

Podemos decir que de la anterior definición se desprenden los siguientes puntos:

Es un acto unilateral, ya que sólo interviene la voluntad del titular del órgano administrativo, con independencia del contenido y forma que adopte el acto, además de que puede afectar al sujeto pasivo sea bilateral o multilateral.

¹ Castrejón García, Gabino E., Derecho Administrativo Constitucional. Cardenas Velasco Editores, S.A. de C.V. México 2004. pág. 391.

² Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, tercera edición, México, 2001, pág. 299.

Hay una expresión externa de voluntad del titular del órgano administrativo.

La decisión y voluntad son del órgano Administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de las atribuciones que le otorga la ley, lo que implica que el acto esté fundado en Derecho.

El acto administrativo propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa del órgano emisor.

La declaración o situación de derecho creada por el acto administrativo debe ser una manifestación concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares que produzcan consecuencias jurídicas individuales, pudiendo como excepción crear una situación jurídica general. Las consecuencias del acto administrativo son crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones, el cual puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Por lo que el acto administrativo lo podemos resumir como una manifestación de la voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, para cumplir sus cometidos.

1.2. CLASIFICACIÓN.

Para el Maestro Gabino Fraga, el acto administrativo se clasifica de la siguiente manera:

- C) Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir sus actuaciones por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de convivencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etcétera, lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio. Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación. Entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos.
- D) Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.

Deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la ley misma les otorga, siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre, por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho.

Dentro de la categoría de los actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sea las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

- E) Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

Los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos actos que no son si no un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares. Esas facultades son las que se tienen para exigir la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etcétera, para la práctica de visitas domiciliarias y de policía, y en general, todos los actos y

formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello, podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

F) Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

-Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

-Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica y

-Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos, autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se colocan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones.

Los actos de admisión son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. Los actos de aprobación son los actos por

virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos. El acto de aprobación, aunque posterior a la emisión del acto que por medio de aquél es aprobado, constituye un medio de control preventivo dentro de la misma Administración que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general. El acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior. Es decir, que el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el acto de aprobación.

La dispensa es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal. El acto de dispensa sólo puede realizarse cuando lo autoriza la ley y constituye un medio legal por el cual se da a la norma legal una elasticidad que permite aplicarla con mayor equidad, tomando en cuenta circunstancias personales que no pueden ser previstas en una regla general.

La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido por que puede afectar la tranquilidad, la seguridad o salubridad públicas o la economía del país, y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. La licencia el permiso y la autorización constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía,

entendiendo por ésta la atribución del Estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, sin las cuales no es posible la vida en común.

Entre los actos destinados directamente a ampliar la esfera de acción de los particulares. se encuentra la concesión administrativa, que es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación y aprovechamiento de bienes del Estado.

Entre los actos destinados directamente a restringir la esfera jurídica de los particulares. encontramos, en primer término, las órdenes administrativas. Estas constituyen actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamándose, según el caso, mandatos o prohibiciones.

Las órdenes se distinguen de las advertencias, por que en éstas simplemente se llama la atención sobre una obligación preexistente, así como en los apercibimientos, ya que éstos implican una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento.

Por lo que hace a la expropiación por causa de utilidad pública, constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los

particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad.

- G) Por último encontramos la clasificación de los actos por razón de su contenido, debemos hacer referencia a una categoría especial de actos por virtud de los cuales la Administración hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.

Algunos de los actos que entran dentro de esta clasificación son: la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unas y de otros, como en el caso de los padrones, del catastro, etcétera.

Otro grupo dentro de la misma categoría consiste en la expedición de constancias por la autoridad administrativa respecto a las cualidades de personas o bienes, o respecto al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar o ser objeto de actividades que las mismas leyes prevén.

1.3. ELEMENTOS.

Para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, forma y sea válido, la Administración Pública debe hacer concurrir una serie de elementos esenciales que le den vida, fundamento, esencia y consistencia al mismo, a fin de evitar vicios que pudieran afectar su validez y eficacia.

Por lo que tenemos como elementos del acto administrativo al sujeto, la manifestación externa de la voluntad, el objeto y la forma.

Por lo que hace al sujeto se identifican de dos maneras: el sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero de ellos es el órgano de la Administración Pública que formula la declaración de la voluntad, y el segundo es el destinatario del acto administrativo, es decir a quien va dirigido el acto administrativo, y que puede ser un ente público, alguna persona moral o una persona física.

Según el Jurista Gabino Fraga, el sujeto activo del acto administrativo es el órgano de la Administración Pública quién lo realiza; y de la misma manera que los sujetos que llevan a cabo los actos jurídicos de la vida civil requieren de una capacidad especial para ser realizados, al tratarse de actos de poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

En este orden de ideas, los titulares de los órganos Administrativos para su actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico prevé, la cual puede ser por materia, grado, cuantía o tiempo, razón por lo que la competencia es llevada a cabo por un sujeto, autoridad u órgano de la Administración pública que obra en la esfera de su capacidad, o en su defecto bajo prerrogativas del poder público.

Por ello, para emitir un acto administrativo se requiere que la competencia del órgano Administrativo sea regulada en un texto expreso de ley o de un reglamento, a fin de garantizar la legalidad de actuación de la autoridad administrativa.

En cuanto a la manifestación externa de la voluntad, es la exteriorización expresa del acto administrativo, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de la normas legales por el titular de una

dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social; dicha actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia o intimidación.

Por lo que hace al objeto, es la materia o contenido del acto, es precisamente en lo que consiste la declaración de voluntad del titular de un órgano de la Administración Pública que se encuentra debidamente facultado por la ley para emitir el acto administrativo.

Nos dice el Maestro Delgadillo que el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

El objeto del acto administrativo debe reunir una serie de requisitos, como la legalidad, que sea posible en su realización y sea determinado o determinable; es decir, que el contenido de dicho acto, debe expresarse de manera clara y precisa, con el propósito de que a quien se dirige se encuentre en aptitud de conocer su contenido.

Ahora bien, el objeto del acto administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato; en cuanto al directo o inmediato es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano Administrativo y en la materia en la que tiene competencia, por lo que hace al indirecto o mediato es la realización de la actividad del órgano del estado, para cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Por último la forma se constituye por la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada o percibida a través de los sentidos del sujeto pasivo. Es la manera en que se le da existencia al acto administrativo.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García enumera las variantes que reviste la formalidad, entre las que se encuentran las siguientes:

- I. La escrita, que es la regla general y por lo tanto la más común. Su fundamento más importante es el artículo 16 Constitucional, el cual en lo conducente establece que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sólo en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.” Sin olvidar lo señalado en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que establece en su fracción I que los actos administrativos deben de constar por escrito.
- II. La verbal, que se da directamente o a través de los medios técnicos o mecánicos de transmisión de sonido; por ejemplo: la televisión, la radio y el internet.
- III. Las señales, que es la forma que se cree menos común, pero no es así. Ya que existen señales que regulan la actividad de los particulares, como por ejemplo los señalamientos de tránsito.

1.4. REQUISITOS.

Al referirnos a los requisitos del acto administrativo, tenemos que mencionar los que establece el artículo 16 de nuestra Carta Magna, así como los que se señalan en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

Respecto de los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, podemos señalar los siguientes:

- a) Que debe emanar de una autoridad competente, esto es, con facultad legal para ello, que no es otra que la competencia establecida en la ley o en algún reglamento para que esa autoridad pueda cumplir los cometidos del Estado.
- b) Debe realizarse en forma escrita.
- c) Que debe estar fundado, es decir que en el acto administrativo se deben citar o invocar los preceptos legales en los que se apoya la autoridad para emitir el acto.
- d) Debe estar motivado, es decir que en el acto administrativo se deben señalar las causas, razones y circunstancias legales por los que la autoridad aplica el derecho fundamentado a la causa; es señalar el por qué jurídicamente se ha actualizado el supuesto normativo, por lo que debe existir adecuación entre los motivos y las normas que se apliquen.

En cuanto a lo establecido en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación para la emisión del acto administrativo, deben concurrir mínimo los siguiente requisitos: constar por escrito, que se señale la autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y ostentar firma del funcionario competente que lo dicta.

1.5. CARACTERÍSTICAS.

Las características del acto administrativo son: la presunción de legalidad, la eficacia, la ejecutividad y la ejecutoriedad.

1.-La Presunción de legalidad, o denominada también como presunción de validez del acto administrativo, se constituye por una suposición legal de que el acto administrativo es emitido conforme a derecho, esto es, que el acto fue estrictamente dictado con la aplicación directa de la ley, a fin de que el mismo sea válido en cuanto a los efectos que produce, garantizando la legitimidad del acto administrativo, por lo que es una presunción que la ley establece a favor de los actos de la autoridad y que subsiste mientras el particular no demuestra lo contrario, y es aquí donde surge la figura romana *iuris tantum*, esto es, que admite prueba en contrario. Respecto a este punto el Código Fiscal de la Federación en su numeral 68 establece lo siguiente:

"Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho."

De esta manera, este principio no es absoluto, si no relativo, ya que la validez del acto administrativo subsiste hasta en tanto no se demuestre lo contrario.

2.- En cuanto a la eficacia del acto administrativo, se produce cuando se hace del conocimiento del sujeto pasivo a través de la notificación, y empieza a producir efectos jurídicos.

3.- La ejecutividad del acto administrativo, es definida por el Maestro Serra Rojas, como el derecho que tiene la Administración Pública de ejecutarlo, esto

es, la facultad que tiene la Administración Pública para hacer cumplir y respetar sus propias resoluciones, por lo que la ejecutividad del acto administrativo consiste en que éste surta todos y cada uno de sus efectos jurídicos, a fin de cumplimentarse aun en contra de la voluntad del destinatario, es decir, debe producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior.

4.- Por lo que hace a la ejecutoriedad del acto administrativo, nos referimos a su cumplimiento conforme a lo mandado por el mismo documento que lo contiene, y para ello la Administración Pública cuenta con los medios efectivos o coercitivos que permiten su culminación legal. En esa virtud la ejecución puede realizarse por voluntad propia del gobernado a quien se le destine el acto administrativo, o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado.

El gobernado puede cumplir voluntariamente lo ordenado en el acto administrativo; sin embargo, cuando éste se resiste, los titulares de los órganos de la Administración pueden valerse de medios para ejecutarlo, utilizando el procedimiento legal que para cada caso particular se ha instituido, y por ello solo deben intervenir las autoridades legalmente facultadas para tal efecto.

A manera de ejemplo de la ejecución forzosa de un acto administrativo, tenemos el cobro de tributos que no son pagados voluntariamente por los contribuyentes, tema principal del presente trabajo.

1.6. EXTINCIÓN.

La extinción es el cese o terminación de ciertas cosas; por consiguiente, la extinción del acto administrativo es la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

En consecuencia, es conveniente mencionar que la relación jurídica es el vínculo que se forma entre personas jurídicamente capaces por un acto que crea derechos y obligaciones.

El acto administrativo se extingue, según nos refiere el Doctor Gabino Castrejón, de dos formas: a través de medios normales y anormales.

Los medios normales de extinción de los actos administrativos, son los siguientes:

- 1.- Cuando los órganos de la Administración Pública realizan los actos necesarios para que se cumpla el acto de manera voluntaria.
- 2.- Cuando los particulares de manera voluntaria dan cumplimiento al acto.
- 3.- Cuando el acto en sí mismo entrañe ejecución, es decir que al emitirse el mismo se efectúe su cumplimiento, por lo que se producen efectos inmediatos.
- 4.- Cuando en los actos se establece un plazo y éste se cumple.

Los medios anormales, son aquellos que no terminan con el cumplimiento del acto, si no que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, dichos medios son los siguientes:

1.- La revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la Administración Pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad.

Esta forma de extinción implica que una autoridad, facultada por la propia ley, deje sin efectos un acto administrativo por razones de interés público, de oportunidad o de legalidad.

La revocación no podrá afectar derechos adquiridos por particulares, dado que ésta equivaldría a que el acto fuera retroactivo y se estaría ante la violación de la garantía establecida en el artículo 14 Constitucional, que prohíbe la aplicación de normas de forma retroactiva en perjuicio de persona alguna, por lo que se concluye que la revocación debe tener efectos solo hacía el futuro, ya que no modifica los actos que ya se produjeron.

2.- La rescisión administrativa es una forma de extinción de los actos administrativos, cuando éstos tienen el carácter de contratos o convenios; en estos casos las partes tienen la facultad de resolver o dar por terminadas sus obligaciones cuando la otra parte no cumple con las suyas, medida que debe estar plasmada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.

3.- La prescripción es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la

ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas.

4.- La caducidad es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular.

5.- El término y la condición. El primero de los mencionado es un acontecimiento futuro de realización cierta de que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo este suspende los efectos de un acto jurídico tal es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se tramita un medio de defensa legal; en materia fiscal dicha suspensión opera durante el tiempo que duren los medios de defensa en su tramitación y resolución, y extintivo este los elimina, tal es el caso de aquellos actos administrativos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se extingue por prescripción, lo que también puede ocurrir en lo fiscal.

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de la obligación de un derecho.

6.- La renuncia de derechos es otra forma de extinguir un acto administrativo, lo que se concreta en el momento en que la ley otorga ciertos beneficios para no continuar con el ejercicio de ellos y para ésta surta los efectos legales conducentes deberá acatar ciertas circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que no se hayan realizado aún.

- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

7.- Las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, se dan ya sea por violaciones a las disposiciones legales que regulan su creación, desviaciones en el procedimiento administrativo o por ausencia absoluta de los elementos que lo integran.

Los actos administrativos que se consideren irregulares o ineficaces deben decretarse ineficaces o nulos por:

- a) La misma autoridad que emitió el acto puede darse cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo o anularlo.
- b) La autoridad jerárquica puede modificar o anular el acto, en ejercicio de su poder de revisión.
- c) Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.
- d) Las autoridades citadas como consecuencia de la resolución de un recurso administrativo.
- e) Los Tribunales administrativos mediante sentencia.

- f) Los Tribunales Federales en materia de amparo por violación de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo,

8.-Extinción de decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en materia de amparo que no son más que las sentencias que se dictan por los Tribunales, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, pero solo si estos son impugnados, es decir, es a petición de parte.

1.7. EFECTOS Y EJECUCIÓN.

Cuando el acto administrativo se ha perfeccionado por haberse cubierto los requisitos y elementos esenciales que lo constituyen para ser válido, y posteriormente darse a conocer al particular, adquiere fuerza obligatoria, por lo que el acto comienza a producir efectos jurídicos.

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, los efectos del acto administrativo se dividen en directos, indirectos y los que se producen frente a terceros.

“Los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de los derechos y obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto”³

³ Castrejón García, Gabino E., Derecho Administrativo Mexicano I, Cárdenas Editores, México 2000, pág 352.

De lo anterior se desprende que los actos administrativos, tienden a producir el efecto de crear, transmitir, modificar, reconocer y extinguir una situación jurídica individual o general de lo que se infiere que los derechos y obligaciones que engendra el acto administrativo, tienen el efecto de ser personales e intransmisibles, por lo que sólo pueden ser ejercidos por la persona a la cual el acto se refiere, lo que constituye ciertas ventajas, pues los actos administrativos generan derechos y obligaciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados lo que dependerá de su situación particular.

En cuanto a los efectos indirectos, "Estos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto."⁴

Se puede establecer que los efectos indirectos del acto administrativo, se producen cuando el mismo es llevado a cabo por la autoridad administrativa, esto es, cuando se realiza el contenido del acto administrativo.

Aunque la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones que contiene el acto administrativo, se dirige a un individuo en especial, la mayoría de las veces causa también efectos frente a terceros, como lo pueden ser otros órganos de la Administración, otras entidades públicas u otros particulares.

En el Derecho Administrativo puede entenderse como tercero todo aquel que tiene un interés jurídico para que se otorgue, se niegue o se modifique el acto administrativo; por lo tanto los terceros deben respetar los efectos del acto, pero también este no debe lesionar sus derechos, y en tal caso existen medios de defensa legal para que se protejan sus intereses.

⁴ Castrejón García, Gabino E., Op. cit., pág. 352.

En cuanto a la ejecución el Maestro Miguel Acosta romero señala que los actos administrativos pueden ejecutarse por los órganos de la propia Administración, pero solo aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los declarativos.

La ejecución, puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración y también puede ser forzosa.

1.8. VICIOS Y ANULABILIDAD.

El Doctor Eduardo Gabino Castrejón García, define al como vicio del acto jurídico “toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta a la mismo”⁵

Los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que los rigen, cuando su estructura está comprendida por todos los elementos o requisitos de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud, el objeto y la forma.

De esta manera, los actos administrativos siempre tendrán la presunción de validez, lo que permite que produzcan sus efectos mientras ni se demuestre que adolecen de vicios, lo que obligara a los afectados a promover los medios

⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo. Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal Ed. Cardenas Editores. México, 2002. Pág. 99

de defensa que la ley contiene para combatir los actos administrativos irregulares y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal.

La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde intrascendentes desviaciones en el procedimiento administrativo, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, pero esto no impide que se produzcan sus efectos.

Por lo tanto, la irregularidad del acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, puesto que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectaría su validez y eficacia.

Cabe señalar que todo vicio en un acto administrativo es aquel defecto o falla que afecta su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución.

Ahora bien como consecuencia de los vicios en los elementos de acto administrativo, podemos encontrar la nulidad absoluta y nulidad relativa.

La nulidad absoluta la tenemos con aquellos actos jurídicos que son revocados lisa y llanamente, sin ningún efecto o sin ninguna posibilidad para repetir o reponer el acto viciado, por ejemplo cuando se deja sin efectos una carta de naturalización por haber incurrido en falsedad de declaraciones y pruebas para obtenerla, o cuando se trata del cobro de tributos o de una sanción administrativa indebidamente fincada y totalmente improcedente.

La nulidad relativa (anulabilidad) se puede apreciar en aquellos actos administrativos que padecen vicios formales por falta de fundamentación o motivación y que provienen de autoridad incompetente; se debe decretar la

nulidad del acto viciado para reponer el procedimiento que dé origen a un nuevo acto que cumpla con dichas formalidades legales.

Por otra parte, es de señalarse que las leyes administrativas no regulan la inexistencia del acto administrativo, como consecuencia de los vicios que pueda tener dicho acto, ya que como lo establece el Maestro Serra Rojas, legalmente no puede haber actos administrativos inexistentes, es decir la nada jurídica, puesto que si un acto no existe no puede ser considerado como tal, ya que si no hay acto no puede hablarse de vicios en el.

Analizaremos ahora los vicios que afectan los elementos del acto administrativo, como son en el sujeto, en la manifestación externa de la voluntad, en el objeto y en la forma.

Por lo que toca al sujeto, tenemos que el acto administrativo se encontrara más que nada en la competencia del sujeto activo, esto es, del titular del órgano emisor de dicho acto, ya que si éste carece de facultades para dictarlo, es decir, que la ley no le otorga atribuciones para emitirlo, atraerá como consecuencia la nulidad e ineficacia del mismo, y esta carencia de poder puede manifestarse en virtud del territorio, por cuantía, materia o tiempo en el cual se haya presentado la irregularidad.

Por lo que respecta a la manifestación externa de la voluntad, el acto administrativo se encontrara viciado en lo que atañe al deseo del funcionario y al procedimiento en el que se desarrolla el querer de la administración pública.

Los vicios de la voluntad se manifiestan a través del error, el dolo y la violencia.

El error es un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que provocan que la voluntad del órgano Administrativo le dé una formación equivocada al acto.

Existe el error de hecho, el cual se manifiesta por la apreciación de los acontecimientos fácticos de forma equivocada; y el error de derecho, que se da al hacer una indebida interpretación de las disposiciones jurídicas. No debemos confundirlo con la ignorancia, ya que el error indica una idea falsa de la realidad, mientras la ignorancia es la falta de conocimiento sobre determinada realidad.

El dolo se presenta al existir algún artificio, astucia, maquinación o simulación, para la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta, por ello el dolo puede ser producido por ambas partes, ya el gobernado o el funcionario público. No debe confundirse con el error, ya que éste es la consecuencia del engaño, es decir, el error se produce por el hecho de que el funcionario cree verdadero lo que es falso o viceversa y el dolo tiende a producir el engaño en la otra parte, al falsear intencionalmente la causa o motivo del acto.

Por su parte, la violencia es la acción física o moral, lo suficientemente eficaz para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quien la ejerce, por lo que debemos entenderla como la coacción física o moral que se ejerce sobre un funcionario para que produzca un acto en los términos no establecidos por el ordenamiento jurídico, por el temor a sufrir un mal, conducta que es contraria a derecho, ya que el artículo 17 de nuestra Constitución ordena que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Ahora bien, en cuanto al objeto, se entiende que debe ser lícito, posible y determinado o determinable, y el vicio se encuentra al contrariarse tales principios, esto es que sea ilícito por ser contrario a la ley, por no ser un objeto determinable por la ley para el caso concreto, por ser impreciso u oscuro, imposible de hecho e incluso por irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado o absurdo.

Por lo que atañe a la forma de exteriorizar el acto administrativo, resulta concomitante a la voluntad administrativa, y al no cumplirse con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico como indispensables, producirá un vicio.

Entre esos vicios tenemos los relacionados con los requisitos formales del acto administrativo, los cuales consisten en que el acto debe constar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, consignar el objeto, que se encuentre firmado por el funcionario competente, y que contenga el nombre o nombre de las personas para las que vaya dirigido. En tal virtud, si faltare alguno de ellos, no se cumpla o no consten de manera regular, el acto se considerará viciado.

1.9. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Miguel Acosta Romero considera que "el silencio administrativo no es falta de forma, si no que es falta absoluta de acto, pues la abstención de la Administración Pública, con su silencio es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser:

1.- Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular.

2.-Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

3.- Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.”⁶

Cabe señalar que entre silencio administrativo y derecho de petición existe distinción, toda vez que el derecho de petición obliga a la autoridad a que conteste en breve término, pero no supone una negativa ficta en caso de que se abstenga de una respuesta., es decir, la autoridad está obligada a contestar; y en el supuesto de que no lo haga, no por ello se configura el silencio administrativo, si no más bien se estaría violando una garantía individual.

Por otra parte, el silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan por que ambas nacen ante la falta de respuesta de una autoridad; sin embargo sus consecuencias jurídicas son diferentes. Puesto que mientras que el silencio administrativo es la denuncia simple del silencio de una

⁶ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa México 2003. pág. 458.

autoridad, es decir, la falta de respuesta a una instancia o petición, lo que provoca como efecto, lisa y llanamente que se conmine a la responsable a contestar de manera congruente y clara, sin aplazar, ni eludir su solución misma que deberá comunicar formalmente al interesado. La negativa ficta su base la encontramos en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación mismo que señala que transcurridos cuatro meses sin que se notifique la resolución, ante la petición se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente.

El silencio administrativo, esta regulado en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Finalmente podemos decir que el silencio administrativo es la inactividad total de la administración pública, a la que la ley le da ciertos efectos negativos en la mayor parte y afirmativos por excepción, violando la garantía de legalidad, toda vez que no es por escrito, ni cumple los requisitos señalados en el artículo 16 constitucional.