

## COMENTARIOS A LA CONFERENCIA MAGISTRAL DEL DOCTOR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: ACTO ADMINISTRATIVO Y PRETENSIÓN PROCESAL

Felipe Bernardo OROZCO MOLINA

No es posible englobar, en un solo concepto, la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos o los actos de naturaleza administrativa de los tres poderes.

La mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aportan su propia definición del acto administrativo, de tal manera que existen decenas de ellas en las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra.

Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa, cuyas características lo consideran como un acto jurídico, de derecho público, que lo emite la Administración Pública, o algún otro órgano en ejercicio de la función administrativa y persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

García de Enterría define el acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. Mientras que Escalla lo define como “una declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos jurídicos subjetivos”.

Un concepto más amplio lo da Roberto Báez Martínez, al definirlo: “El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general”.

Pero los efectos jurídicos han de emanar directamente del acto mismo, pues sólo entonces son inmediatos y definitivos. El acto definitivo es el úni-

co normalmente impugnabile por sí mismo, porque es el único capaz por sí para producir el agravio, el derecho subjetivo y al interés del administrado. El acto definitivo es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular; produce efecto externo, creando una relación entre la Administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Así pues, son actos jurídicos que producen el nacimiento, modificación o extinción de un derecho o un deber, siendo impugnables mediante recursos administrativos y judiciales.

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de las cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa con los que pueda producir sus efectos regulares.

La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en: elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

Los elementos subjetivos son: administración, órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano. Sólo la autoridad administrativa puede establecer o crear el acto administrativo, en el ámbito de su capacidad y competencia o en casos excepcionales, por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. El órgano que realiza la función administrativa, en su esfera física, es el que expresa la voluntad orgánica o legal.

Los elementos objetivos comprenden: el presupuesto de hecho, el objeto, la causa y el fin. El presupuesto de hecho es propuesto por las normas para que el acto pueda y deba ser dictado por la administración, es requisito básico el estar fundado en la ley. El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, dispone o permite. Este debe ser determinado o determinable; posible, física y jurídicamente o estar en el comercio; lícito, cierto, cuando la ley lo permite y no lo prohíba; que el objeto no contrarie ni perturbe el orden público y que se ajuste a la ley.

El motivo o la motivación del acto administrativo, es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización. Carnelutti señala que “los motivos son la indicación de los hechos jurídicos, que sostienen la pretensión y las conclusiones, la indicación de los efectos que le corresponde”.

En todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el in-

terés general. Manuel María Díez, considera que por mérito del acto se entiende “la conveniencia y utilidad del mismo, su adopción a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener”.

Un acto administrativo no debe ser desviado de sus fines, pues rompe con el principio de legalidad del país que expide normas para realizar determinados propósitos sociales.

La Constitución Federal fija requisitos de los actos administrativos, en sus artículos 14 y 16, que en lo conducente prevén:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16). A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna (artículo 14).

La competencia, es la posibilidad que tiene el órgano de actuar, es decir, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello. La competencia la asigna la ley.

La forma escrita está contemplada en el mandato constitucional, que es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica. La forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma autógrafa, claridad, etc.).

La fundamentación implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. Esta exigencia se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servicio público.

La motivación consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto, es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

El principio de legalidad implica que toda la actividad del Estado, ya sea como función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, todo acto administrativo debe ser emitido conforme a disposiciones previamente reguladas por la ley.

En términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la Administración Pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

El principio de la no retroactividad que el artículo 14 constitucional indica para la ley, es aplicable a los actos administrativos. La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los actos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

La ley Federal de Procedimientos Administrativos considera como elementos del acto administrativo, entre otros, los siguientes:

1. Ser expedido por órgano competente.
2. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable.
3. Cumplir la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta.
4. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
5. Estar fundado y motivado debidamente.
6. Ser expedido conforme a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo.

La validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos que han sido enunciados anteriormente. En el caso de falta absoluta o parcial de alguno de estos elementos, la ley establece sanciones que pueden ir desde la aplicación de sanciones disciplinarias hasta la privación absoluta de efectos a este acto.

La inexistencia de los actos administrativos constituye en sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales.

Fraga considera que la inexistencia del acto puede producirse por falta de algunos de los siguientes elementos:

1. Voluntad
2. Objeto
3. Competencia
4. Omisión de la formas constitutivas del acto

Al lado de los actos inexistentes que son los que carecen de sus elementos esenciales y que, por lo tanto, no puede engendrar ningún efecto jurídico, es indudable que en derecho administrativo existen otros actos

afectados de otra irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, como son aquellos en los cuales hay un vicio en alguno de sus elementos constitutivos. En estos casos, el acto ha nacido, pero ha nacido enfermo, adolece de algunos requisitos necesarios para su plena validez.

La Ley Federal de Procedimientos Administrativos prevé dos tipos de sanciones para los actos administrativos que presentan omisiones o irregularidades en cuanto a sus elementos o requisitos. Dichas sanciones son: la anulabilidad del acto administrativo y la nulidad del acto administrativo. Los efectos de un acto administrativo ilegal son anulables. Cuando quien tiene competencia para ello declara que el acto ha infringido el ordenamiento jurídico, aquél deja de producir efectos, pero los efectos que ya ha producido se respetan y se mantienen en la vida jurídica. La declaración de anulación del acto administrativo tiene efectos, que dejan al autor del acto administrativo el derecho de remediar el agravio cometido (convalidación del acto); por último, el acto anulable sólo puede impugnarse dentro del plazo establecido para ello.

#### *Características del acto anulable:*

1. El acto anulable se considera válido.
2. El acto anulable gozará de presunción de legitimidad y ejecutabilidad.
3. Este acto será subsanable por los órganos administrativos, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.
4. Como consecuencia de lo anterior, tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.
5. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos, y el acto se considerará como si siempre hubiese sido válido.

#### *Características del acto nulo:*

Sólo excepcionalmente el acto administrativo ilegal es nulo de pleno derecho. La ley tipifica las infracciones que considera muy graves. El acto que las comete se hace merecedor de la nulidad de pleno derecho.

Por su parte, el acto administrativo nulo presenta las siguientes características:

1. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido.
2. Este acto no tendrá presunción de legitimidad ni de ejecutabilidad.

3. El acto declarado nulo será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.
4. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar, el acto, fundando y motivando tal negatividad.
5. La declaración judicial de nulidad producirá efectos retroactivos.
6. En caso de que el acto se hubiere consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

*Falta de requisitos que ocasiona la nulidad:*

1. Que sea expedido por un órgano incompetente.
2. La falta de objeto determinado o determinable.
3. Que no cumpla con una finalidad de interés público.
4. Que no conste por escrito o que no contenga firma autógrafa de la autoridad que lo expida.
5. Que no esté debidamente fundado y motivado.
6. Que no se sujete a las disposiciones procedimentales que establece la ley.
7. Que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
8. Que haya mediado dolo o violencia en su emisión.
9. Que no se mencione el órgano del cual emana.
10. Que en el caso de ser expedido por órganos colegiados, no se satisfagan los requisitos exigidos por la ley para la expedición del mismo.

*Falta de requisitos que ocasiona la anulabilidad:*

1. Que al ser expedido medie error en cuanto a la referencia específica de identificación del expediente.
2. Que al ser expedido se omita expresar lugar y fecha de emisión.
3. Que se haga mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente, tratándose de actos administrativos que deban ser notificados .
4. Que tratándose de actos administrativos recurribles, no se haga mención de los recursos que en su caso procedan.

5. Que se omitan expresamente todos los puntos propuestos por la partes o establecidos por la ley para expedir el acto.

*Pretensión:* Afirmación de la existencia de un interés o derecho (sustantivo) y exigencia de sus satisfacción (campo de lo procedimental), con la eventual subordinación (en lo procesal) del interés o derechos ajenos.

Toda pretensión tiende a obtener una resolución; se hace valer por medio de la acción cuyo ejercicio se funda en un derecho público subjetivo y se refiere a un derecho sustancia.