

# Eficacia y validez del acto administrativo electrónico

Una perspectiva en el derecho  
comparado de Colombia y España

Marco Emilio Sánchez Acevedo

PÚBLICO **2**



# Marco Emilio Sánchez Acevedo

Abogado, doctorando en Derecho (Universidad de Valencia) máster en Derecho y Tecnologías de la Información y la Comunicación (Universidad de Valencia); especialista en Derecho Administrativo y Constitucional, Gobierno Local Electrónico, y Derechos Humanos, Globalización y Conflicto; diplomado en Estudios Avanzados de Derecho Administrativo (Universidad de Barcelona). Actualmente fiscal especializado de la Unidad de Fiscalías Nacionales; investigador del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC) y profesor en las especializaciones de Gobierno y Gestión del Desarrollo Regional y Municipal, Ciencias Administrativas y Constitucionales y Derecho Probatorio de la misma Universidad. Excolegiado del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, España; exasesor del programa de Gobierno en Línea del Ministerio de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (MINTIC); exdirector de la firma Mas Abogados & P. Conferencista y ponente en eventos académicos.

Marco Emilio Sánchez Acevedo

# Eficacia y validez del acto administrativo electrónico

Una perspectiva en el derecho  
comparado de Colombia y España

## PÚBLICO 2

Tecnologías de la información  
y la comunicación (TIC)



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia

Sánchez Acevedo, Marco Emilio

Eficacia y validez del acto administrativo electrónico. Una perspectiva en el Derecho comparado de Colombia y España / Marco Emilio Sánchez Acevedo.— Bogotá : Universidad Católica de Colombia, 2014

166 p.; 17 x 24 cm— (Colección Jus Público)

ISBN: 978-958-8465-57-9

1. Administración pública 2. Derecho comparado 3. Sistematización de oficinas 4. Acto administrativo electrónico

Dewey. 351 dc 21

### **Proceso de arbitraje**

1er concepto

Recepción: 19 de mayo de 2014

Concepto de evaluación: 14 de julio de 2014

Aprobación: 25 de julio de 2014

2do concepto

Recepción: 20 de mayo de 2014

Concepto de evaluación: 15 de julio de 2014

Aprobación: 25 de julio de 2014

© Universidad Católica de Colombia

© Marco Emilio Sánchez Acevedo

Primera edición, Bogotá, D.C.

Octubre de 2014

*Dirección Editorial*

Stella Valbuena García

*Coordinación Editorial*

María Paula Godoy Casasbuenas

*Corrección de estilo*

Gabriela de la Parra M.

*Diseño de colección*

Juanita Isaza

*Armada electrónica*

Massayel Cuéllar Hernández

*Impresión*

Digiprint editores e. u.

Bogotá, D. C., Colombia

### **Facultad de Derecho**

Carrera 13 N° 47-49

Bogotá, D. C.

[derecho@ucatolica.edu.co](mailto:derecho@ucatolica.edu.co)

### **Editorial**

Universidad Católica de Colombia

Av. Caracas 46-72 piso 5

Bogotá, D. C.

[editorial@ucatolica.edu.co](mailto:editorial@ucatolica.edu.co)

[www.ucatolica.edu.co](http://www.ucatolica.edu.co)

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni total ni parcialmente o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo del editor.

Hecho el DEPÓSITO LEGAL

© Derechos Reservados

## CONTENIDO

### Introducción

#### Capítulo 1. Análisis introductorio de la teoría del acto administrativo

1. Concepto .....	11
2. Elementos del acto administrativo.....	13
2.1. Elementos externos del AA.....	14
2.2. Elementos internos del acto administrativo .....	16
2.3. El mérito o la oportunidad en el acto administrativo .....	18
3. Clases de actos administrativos .....	20
3.1. Actos decisorios y actos no decisorios.....	20
3.2. Actos resolutorios y de trámite .....	21
3.3. Actos favorables y actos de gravamen .....	22
3.4. Otras clasificaciones .....	23
3.5. Acto administrativo. Presupuestos: existencia, validez y eficacia.....	24

#### Capítulo 2. Relaciones electrónicas con la administración pública e-administración

1. Dimensión del cambio.....	25
2. La administración electrónica, un derecho del ciudadano.....	28
2.1. La Carta iberoamericana de gobierno electrónico.....	28
3. La administración electrónica y el principio de igualdad.....	34
4. Construcción de la sociedad de la información relacionada con la Administración y el gobierno electrónico.....	35
4.1. La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción (Informe Gore).....	36

4.2. La Declaración de la Comisión Ministerial del grupo G7, hoy G8, de 25-26 febrero de 1995.....	37
4.3. Documentos de la Unión Europea .....	37
4.4. Otros documentos .....	38

### **Capítulo 3. Uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas**

1. La experiencia normativa española .....	41
1.1. Artículo 45 de la Ley 30 de 1992: Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común ....	44
1.2. Artículo 38 de la Ley 30 de 1992 .....	45
1.3. Real Decreto 263 de 1996, por medio del cual se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración general del Estado .....	49
1.4. Real Decreto 772 de 1999 .....	52
1.5. La función de certificación electrónica: Ley 66 de 1997 .....	58
1.6. La firma electrónica .....	58
1.7. La Ley española 11 de 2007 .....	70
2. Legislación colombiana .....	87
2.1. La Ley 1437 de 2011. Objeto y principios de la administración electrónica en el sistema jurídico colombiano .....	87
2.1.1 La utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo a la luz de los principios .....	90
2.1.2. Análisis de la Ley 1437 de 2011 en los casos concretos de documentos legales .....	104
2.2. Aplicación de la Ley 527 de 1999 .....	114

### **Capítulo 4. Eficacia y validez del acto administrativo electrónico**

1. Delimitación conceptual.....	125
1.1. Conceptos de eficacia y validez.....	126
1.2. Concepción teórica del acto administrativo electrónico .....	128
1.3. Eficacia y medios electrónicos .....	130
1.4. Las notificaciones y las nuevas tecnologías de la información .....	147
1.5. Obstáculos para la práctica de notificación por correo electrónico .....	152
1.6. La validez del acto administrativo y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.....	152

<b>CONCLUSIONES</b> .....	155
---------------------------	-----

<b>Bibliografía</b> .....	159
---------------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

Uno de los retos que tengo como ciudadano y aún más como abogado es contribuir a que el Derecho no sea ajeno a la realidad. Las nuevas tecnologías de las que, en muchos casos, disponemos a diario no deben ser un obstáculo para la vida misma, sino que deben convertirse en instrumentos para nuestro propio crecimiento y el de la sociedad.

Por lo anterior, una vez iniciado mi curso de doctorado en el año 2001, emprendí una tarea bastante complicada: la delimitación temática del presente estudio, situación que surgió luego del análisis de varios temas paralelos a las asignaturas cursadas en mi primer año académico de tercer ciclo. Cabe aclarar que un común denominador de estos temas fue la idea de la nueva sociedad de la información, idea que me llevó a analizar los siguientes interrogantes: ¿Cómo la Administración pública puede servirse de los medios electrónicos como instrumento de su actuación? ¿Cuándo sus decisiones tienen plena eficacia y validez, si para su producción y transmisión existe un medio informático, telemático o electrónico?

Lo anterior se suma al hecho de que la Administración pública forma parte del Estado y, por ende, es parte de una realidad que nos invita a pensar ¿de qué forma las nuevas tecnologías pueden servir para que la Administración cumpla con mayor eficiencia su labor frente a los administrados? ¿En qué medida la implantación de los nuevos instrumentos tecnológicos en la Administración pública puede garantizar los principios de eficacia, jerarquía y transparencia, entre otros?

¿Cómo la implantación de los mecanismos a los que haré referencia puede ser la base de la creación de nuevos derechos? ¿Son las actuaciones de la administración seguras cuando se utilizan tecnologías de información y comunicación?

Si analizo la implantación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas que se ha hecho en España, tendría que revisar el Artículo 45 de la Ley 30 de 1992 (Régimen de la Administración pública y procedimiento administrativo común); el Real Decreto 263 de 1996, que regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración general del Estado y el Real Decreto 772 del 7 de mayo de 1999, que reglamenta la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración general del Estado, la expedición de copias de documentos y la devolución de originales, el régimen de las oficinas de registro y, de forma especial, la Ley 11 del 22 de junio de 2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Colombia no ha sido inferior a este reto: el país cuenta con una de las leyes que fue pionera respecto a la firma digital: la Ley 527 de 1999; asimismo, ha planteado un conjunto de normas que, de una u otra manera, ha desarrollado la utilización de los medios electrónicos en las Administraciones públicas. Como antecedente inicial, se tiene el Decreto 2150 de 1995, por medio del cual se buscó la simplificación de trámites ante las entidades estatales. En el Artículo 26 de dicha disposición se estableció la utilización de sistemas electrónicos de archivo y transmisión de datos, por lo que dispuso que las entidades de la Administración pública deben habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a ellas. En ningún caso las entidades públicas podrán limitar el uso de tecnologías para el archivo documental por parte de los particulares sin perjuicio de los estándares tecnológicos que las entidades públicas adopten para el cumplimiento de algunas de las obligaciones legales a cargo de los particulares.

En el año 1999 se expidió el Decreto 1122, que fue declarado inexecutable por vicios de forma, mediante sentencia de la Corte Constitucional.<sup>1</sup>

1 Inconstitucionalidad por consecuencia Sentencia C-923 de 1999 de la Corte Constitucional, que resuelve: "Estarse a lo resuelto en la sentencia C-702 de 1999 que declaró la inexecutable del artículo 120 de la ley 489 de 1998, a partir de la fecha de promulgación de ésta [...]. Declarar INEXEQUIBLE, a partir de la fecha de su promulgación, el Decreto 1122 del 26 de junio de 1999, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la ley 489 de 1998". Colombia, Corte Constitucional, *Sentencia C-923 de 18 de noviembre de 1999*. M. P. Álvaro Tafur Galvis.



Durante muchos años, la Ley 527 de 1999 ha sido la solución a las lagunas que generan las normas de Derecho público; sin embargo, dicha norma dista de ser el sistema jurídico necesario para amparar las situaciones que se presentan con la utilización de medios electrónicos por las Administraciones públicas. La Ley 527 de comercio electrónico no tenía en su espíritu brindar a la Administración instrumentos jurídicos para la realización de sus funciones constitucionales y legales, sino dotar las negociaciones electrónicas comerciales; esto no significa que toda la ley sea ineficiente, pues algunas situaciones estarían cubiertas por ella.

Hoy por hoy, nuestro sistema jurídico cuenta con la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código Contencioso Administrativo, que en sus Artículos 53 a 64 establece un marco regulatorio específico para la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo. A partir de este análisis puede resaltarse la progresiva incorporación de las técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas a la actividad de la Administración.

Frente a lo anterior es claro que ha habido un creciente desarrollo en el proceso de implantación de estos medios en la Administración pública que se podría seguir en el siguiente orden: a. La implantación de sistemas en el seno de la Administración pública, que permita la generación, el flujo y el almacenamiento de información en soporte electrónico y el posible traslado de esa información al exterior (información interna); b. Establecimiento de relaciones telemáticas entre la Administración pública y los particulares, sin integrar formalmente un procedimiento administrativo (servicio de información general por medios telemáticos); c. Obtención de información concreta en relación con expedientes administrativos que afectan a sus intereses personales (Servicios de Consulta Personalizada); d. Consulta telemática de los datos de los correspondientes registros públicos (la publicidad formal registral); e. Presentación por los ciudadanos de escritos, solicitudes y comunicaciones, presentación que producirá el inicio del correspondiente expediente administrativo (implantación de servicios de registro); f. Ejercicio del derecho a actuar por medios electrónicos desarrollado en la posibilidad de aportar pruebas electrónicas, notificarse electrónicamente e impugnar por los mismos medios, entre otras. La Administración decide y utiliza unos medios diferentes a los conocidos hasta ahora. Es esa decisión tomada por la Administración la que yo llamo actos administrativos electrónicos y, por supuesto, es esto lo que pretendo analizar: su eficacia y su validez.

Debo iniciar este acápite señalando dos cosas: la primera de ellas se circunscribe al hecho de entender que un acto administrativo es perfecto cuando se ha ultimado el procedimiento prescrito en la ley para la elaboración del mismo; es eficaz, cuando apunta a la posibilidad de producir los efectos que persigue y es válido cuando se adecúa a las exigencias establecidas en el Derecho positivo. La segunda situación se refiere a la llamada sociedad del conocimiento, en especial a la posibilidad de que la Administración pública utilice los medios electrónicos como un instrumento en la creación, la transmisión y el desarrollo de los actos por medio de los cuales expresa sus decisiones (los actos administrativos).

El objeto de estudio de esta investigación se soporta sobre la base anterior, pues a partir de allí surgen varios interrogantes: ¿Cuándo se entenderá perfecto un acto expedido por la Administración producto de la utilización de medios electrónicos? ¿Cómo podemos predicar la eficacia de un acto expedido por la Administración por medios electrónicos? ¿En cuáles casos será válido el acto expedido por la Administración pública para el que se ha servido de medios electrónicos? ¿Podemos sumar a las clasificaciones de los actos administrativos la idea de acto administrativo electrónico?

Es evidente que en la actualidad se requiere de una Administración pública que utilice como instrumento los medios electrónicos, para dirigir la Administración y relacionarla con los particulares; por ello, se precisa pensar y estar preparado para los efectos que conlleva.

Durante muchos años se ha escrito sobre el acto administrativo, entendido en un sentido amplio como una forma de expresión de las decisiones que toma la Administración pública. Por décadas se nos ha enseñado que el documento de papel es el soporte material de dichas decisiones y por esto se ha regulado la forma y el fondo para su expedición.

Ahora, con la llegada de la sociedad de la información, el desarrollo abrupto de las nuevas tecnologías y la mundialización integral se nos presentan nuevos problemas que el Derecho nunca se imaginó y que corresponden al estudio y análisis presentados como parte del proceso de construcción de soluciones.

En este orden de ideas, el presente estudio ofrece un planteamiento de la teoría general del acto administrativo, pues de ella se analizó su eficacia y validez. Se examinarán de forma general su concepto y sus elementos, entre otras cosas. Luego se revisará la nueva interpretación constitucional que se debe hacer a partir

de la implementación de las nuevas tecnologías de la información (para el caso particular de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos) en las relaciones de la Administración pública con los ciudadanos.

Los interrogantes formulados anteriormente se desvelarán, en alguna medida, al examinar cómo la Constitución y la ley han hecho frente a tan nueva situación. Por lo anterior, se revisará la normativa y el articulado que encierran el desarrollo y la reglamentación. Nos encontramos aquí con las leyes españolas 30 de 1992, el Real Decreto 263 de 1996, el Decreto 14 de 1999, la Ley 11 de 22 de junio de 2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entre otras normas y de Colombia, la Ley 527 de 1999 y la Ley 1437 de 2011, entre otras.

Una vez se tenga una estructura general sobre el acto administrativo, se examine la concepción constitucional surgida de la implementación de los medios informáticos, electrónicos y telemáticos (en términos generales, medios electrónicos) en las relaciones de la Administración con los ciudadanos y se tenga una base normativa que dé seguridad a lo planteado, se podrá comprender cómo opera la eficacia y cuándo son válidos y eficaces los actos que expide la Administración pública si ha hecho uso de los nuevos instrumentos tecnológicos para su producción, expedición y comunicación.



# ANÁLISIS INTRODUCTORIO DE LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1

## 1. Concepto

Adentrarse en el tema de estudio del presente documento significa explorar uno a uno los pasos que conducen a la obtención del acto administrativo. En primer lugar, se aborda el estudio específico de la estructura y del concepto del acto administrativo, tras aceptar su intrínseca relación con el devenir de las instituciones jurídicas del Estado, pero no de un Estado cualquiera, sino del Estado de Derecho, entendido como un fenómeno sustancial, ligado al principio de legalidad, a la división de poderes y al control de la actividad administrativa.<sup>1</sup>

Ahora bien, el objeto del presente asunto no es asumir el concepto del acto administrativo desde el punto de vista histórico, pues este ya ha sido asunto de muchos escritos, sino abordarlo desde una perspectiva actual y futurista, que surge como consecuencia de la aparición de la llamada sociedad del conocimiento. Para ello, se precisan las siguientes aclaraciones:

La jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos francés tuvo a su cargo la elaboración conceptual de acto administrativo, a partir de las decisiones proyectadas con el fin de determinar las competencias de los tribunales administrativos y la jurisdicción ordinaria. La base indudable para el

---

<sup>1</sup> Miguel Acosta Romero, "La unilateralidad del acto administrativo en el Derecho mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México* XXIX, núm. 112 (enero-abril 1979): 22-26.

conocimiento del acto administrativo (en adelante, AA) es el concepto de acto jurídico. La teoría del AA se fundamenta en el desarrollo especializado y autónomo del concepto de acto jurídico, nutrido con las experiencias de la revolución de 1789 –en particular aquellas relacionadas con la necesidad de establecer linderos entre la justicia contenciosa y la jurisdicción ordinaria–, aplicado al ejercicio de la función administrativa y orientado a la prosecución del bien común, el interés público y las debidas garantías al administrado.<sup>2</sup>

Uno de los aspectos de mayor dificultad en la teoría general del acto administrativo es el que se refiere a su concepto. En primer lugar, desde el punto de vista formal, podemos decir que acto administrativo es aquel que, conforme a los elementos externos –formales– sean considerados como actos administrativos; dichos elementos estarían determinados por factores como el órgano productor del acto, el procedimiento utilizado en su expedición y la forma que adopte una vez producido. Serían, entonces, AA todos aquellos producidos por los órganos administrativos mediante los procedimientos adoptados por el legislador para tales efectos y con las características externas de cada uno.<sup>3</sup> En segundo lugar, desde el punto de vista material, son AA todos aquellos que, en razón de su contenido o sustancia, se consideran como administrativos, sin importar las formas externas que puedan adoptar, es decir, sin importar el órgano que los produzca, el procedimiento adoptado o la forma externa que asuman. En este sentido, será toda manifestación voluntaria de cualquier órgano del Estado que, por su contenido, sea considerado como administrativo. Históricamente, este último criterio significó un profundo avance conceptual frente al criterio formal.<sup>4</sup>

---

2 Alfredo Gallego Anabitarte, *Derecho Administrativo I, Materiales* (Madrid: Aranzadi, 1989), 314. De las elaboraciones del Derecho alemán, los trabajos de Otto Mayer recogen el concepto de negocio jurídico para el acto administrativo, en la medida en que estas son declaraciones de voluntad, dirigidas a crear relaciones jurídicas. Se trata de un verdadero negocio jurídico público unilateral.

3 Díez señala: "En el sentido formal se caracteriza el Acto Administrativo teniendo en cuenta la naturaleza del órgano del que emana y, por lo tanto, serán Actos Administrativos los que emanen de un órgano administrativo en cumplimiento de sus funciones". Manuel María Díez, *El acto administrativo* (Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1965), 327. Por su parte, Gordillo fundamenta el criterio formal en el hecho de que los recursos contenciosos administrativos surgen en principio y en las legislaciones actuales solo contra decisiones de órganos administrativos; esto se debe al hecho de que la doctrina adopta, casi por unanimidad, el concepto de acto administrativo como emanado de un órgano administrativo. Agustín Gordillo, *El acto administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1963), 51.

4 La función administrativa no es exclusiva del poder ejecutivo, aunque por regla general le corresponde. En la práctica, encontramos que, por excepción, los poderes ejecutivo y judicial desarrollan funciones administrativas.

Los anteriores criterios se han complementado con otros adoptados por la escuela finalista, según la cual serán AA aquellos que cumplan una de las finalidades de la Administración pública, normativas, en la que se ha desarrollado el criterio jerárquico por medio del cual, respecto de la pirámide jurídica, debe respetar las normas constitucionales y legales. Por último, las corrientes eclécticas, que conciben el AA como la conjugación de todos los criterios expuestos, dado que unos y otros no son más que componentes que, en mayor o menor grado, coadyuvan para la construcción de un criterio de identificación del AA.<sup>5</sup>

De acuerdo con el profesor Eduardo García de Enterría, AA sería la declaración de voluntad de juicio de conocimiento o de deseo, expresada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinto de la potestad reglamentaria.<sup>6</sup>

## 2. Elementos del acto administrativo

Para que el AA exista jurídicamente y se tenga por válido, debe concurrir una serie de elementos que constituyan verdaderas piezas articuladoras tendientes a la obtención de decisiones acordes con el ordenamiento jurídico. Debe dejarse claro que cualquier falla o anomalía de esta estructura provoca la configuración de vicios que podrían afectar la legalidad del acto. Desde el punto de vista teórico, los elementos esenciales para la existencia y validez del AA pueden clasificarse de la siguiente manera:

1. Externos, entre los que se pueden señalar el sujeto (activo y pasivo), la competencia, la voluntad y las finalidades que el acto deba revestir.
2. Internos, que abarcan el objeto, el motivo y la finalidad del AA.
3. El mérito y la oportunidad para la producción del AA.

Algunos autores indican que el AA está configurado por tres tipos de elementos: subjetivos, objetivos y formales.<sup>7</sup>

5 Sobre este particular, puede consultarse el criterio de la relación necesaria entre órganos, funciones y fines, expuesto en Jaime Orlando Santofimio, *Tratado de Derecho Administrativo, AA eficacia y validez*, 3a ed. (Bogotá: Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1998), 118-125.

6 Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo I*, 11a ed. (Madrid: Civitas, 2002), 340.

7 García de Enterría sostiene que el elemento subjetivo está integrado por la Administración, los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano; los elementos objetivos se relacionan con el presupuesto de hecho, objeto causa y final del acto y los formales tienen que ver con el procedimiento y la forma de declaración del

## 2.1 Elementos externos del AA

### 2.1.1 Sujetos

#### *Sujeto activo*

Como quedó claro en la conceptualización anterior, el AA solo podrá producirse por una Administración pública en sentido formal, que deberá ostentar la titularidad de la potestad de cuyo ejercicio se trate para dictar el acto. Mas no es solo tener la calidad de Administración pública la que faculta o legitima para la producción del AA; es necesario que confluya, en sí misma, el factor de competencia, que se construye por la razón de la materia, del lugar y del tiempo.

La materia se define a favor de un órgano que tiene a su cargo asuntos caracterizados por su objeto y contenido. Un ejemplo claro de ello es el señalamiento de competencias de asuntos a los Ministerios y, dentro de estos, a las Direcciones Generales; es una especie de descentralización que opera entre órganos diversos y jerárquicamente ligados<sup>8</sup> y entre los que hay una subdistinción de materias, grado y, muchas veces, cuantía.

La competencia por razón del lugar se refiere a que los órganos de la Administración actúan según el ámbito territorial en donde se encuentren; así, tenemos órganos nacionales, departamentales, locales, autonómicos y municipales.

En cuanto a la competencia por razón del tiempo, se deben separar dos situaciones: unas que tienen que ver en términos absolutos y otras en términos relativos. Las primeras son situaciones limitadas por el tiempo, por ejemplo, planes de desarrollo y disponibilidades presupuestarias; las segundas corresponden a una suspensión de licencias de parcelación, edificación o demolición y pueden acordarse en zonas y plazos determinados.

Además de los elementos subjetivos por razón de la competencia, ya sea de materia, lugar o tiempo, debe confluir un elemento de voluntariedad que radicará única y exclusivamente en la Administración pública. Debe existir una

---

mismo. García de Enterría y Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo I*, 346.

<sup>8</sup> "El sujeto del Acto es el órgano, de la Administración que lo realiza. En su carácter de Acto Jurídico, el Acto Administrativo exige ser realizado por quien tiene actitud legal". Gabino Fraga, *Derecho Administrativo* (México: Porrúa, 1986), 267.



manifestación clara y fehaciente de la Administración, traducida al término de formación del AA en el pilar de su actuación, es decir, una decisión de la Administración.

Es la ley la que configura la potestad a favor de uno u otro sujeto y la decisión que tome la Administración deberá contener o, mejor, estar dirigida al logro del fin por el que ha sido creada esta potestad, así como a la efectividad y consecución de los intereses generales y públicos.

En ese orden de ideas, será necesario determinar que el sujeto que emite el acto tiene competencia y voluntad, así el AA sea dictado por medios electrónicos.

### *Sujeto pasivo*

El sujeto pasivo es aquel sobre el que recaen las consecuencias del acto y ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculan con la Administración, sus derechos o intereses. Puede ser una persona nacional o extranjera, natural o jurídica, de Derecho público o privado, incluso de la misma Administración, si se trata de relaciones interadministrativas.

El AA es unilateral y su proyección de exteriorización recae sobre algo que está identificado como un sujeto pasivo.<sup>9</sup>

El destinatario de los efectos debe estar identificado: si el acto es de contenido general, será un conjunto y sus efectos serán generales; si es particular, dicha decisión y sus efectos serán de dicho carácter y concreto. Los AA emitidos por medios electrónicos también deberán identificar el destinatario de los efectos.

### 2.1.2 Formalidad del AA

Tradicionalmente se han distinguido los conceptos de procedimiento, forma y formalidad. Por el primero entendemos las vías de producción del AA, que estarían integradas por los trámites legales que llegarían a producir el acto; por el segundo vemos la manera en que la Administración se manifiesta para dar vida al AA y el tercero como el conjunto de requisitos que han de observarse para dictar el acto; requisitos que pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores. Estos criterios son difícilmente separables e integran el procedimiento de la actuación

9 Se puede analizar este carácter unilateral del acto en Acosta Romero, "La unilateralidad del acto administrativo en el Derecho mexicano", 22-26.