

CAPÍTULO QUINTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al analizar el acto administrativo es preciso tener presente que la administración pública no sólo realiza actos de este tipo, pues también desarrolla actos materialmente legislativos, como cuando expide un reglamento, y actos materialmente jurisdiccionales, en los casos en que impone sanciones administrativas derivadas de la sustanciación de un procedimiento en forma de juicio.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Del mismo modo, habrá de recordarse al estudiar el acto administrativo que la administración realiza distintas clases de estos actos, entre otros, contractuales, unilaterales, individuales y generales.

1. *Clasificación de los actos administrativos*

A. *Actos administrativos contractuales*

Se entiende por actos administrativos contractuales los nacidos del acuerdo entre la administración y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos.

B. *Actos administrativos unilaterales*

Se habla de actos administrativos unilaterales para referirse a los realizados por la sola declaración de voluntad de la administración pública, como ocurre en la imposición de una multa.

C. *Actos administrativos individuales*

Se identifican individuales a los actos de la administración con efectos jurídicos respecto de una o varias personas determinadas, acerca de uno o varios casos específicos, como sucede en el otorgamiento de un permiso para expendio de licores o de una licencia de construcción, que confieren autorizaciones específicas a sus titulares.

D. *Actos administrativos generales*

A diferencia de los individuales, se entienden generales los actos de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con las convocatorias para licitaciones públicas o los planes de desarrollo.

2. *Definición de acto administrativo*

La noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo, por tener repercusiones en muchos de sus ámbitos; de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.¹³⁴

El acto administrativo ha sido interpretado con muy diversos criterios; empero, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la gran mayoría podría separarse en dos grandes grupos, a saber: los elaborados con un criterio orgánico y los planteados con un criterio material.

A. *El criterio orgánico*

De acuerdo con el criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del Poder Ejecutivo y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir este tipo de actos y no los órganos judiciales y legislativos, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

¹³⁴ Véase Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019, pp. 38 y 39.

B. *El criterio material*

Conforme al criterio material —llamado también objetivo o sustancial—, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza; así, todos los órganos del poder público (ya sean administrativos, judiciales o legislativos) producen actos caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. Cabe subrayar que los órganos adscritos a la esfera formal del Poder Ejecutivo, no realizan únicamente actos administrativos sino también legislativos y jurisdiccionales.

Por ejemplo, los reglamentos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo federal y local son actos formalmente administrativos pero materialmente legislativos, pues fijan normas generales, abstractas e impersonales que tienen fuerza coactiva; de la misma forma, cuando el presidente de la República y los gobernadores de los estados conceden indultos a los sentenciado por delitos del orden federal o local, respectivamente, realizan un acto formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos una sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

C. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que el acto administrativo en sentido amplio es el realizado en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: “Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.¹³⁵

D. *Acto administrativo en sentido restringido*

Metodológicamente resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo, porque en una misma categoría engloba actos realizados en ejercicio de la función administrativa de muy diversa índole,

¹³⁵ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

como son, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello conviene formular una noción de acto administrativo en un sentido restringido, que permita, como dice Renato Alessi:

...aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos.¹³⁶

En consonancia con estas ideas, un amplio sector de la doctrina admite la formulación de una definición restringida de acto administrativo que excluya a los actos contractuales y a los actos normativos de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos simultáneamente unilaterales e individuales concretos.

Así, en sentido restringido podemos definir al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo competente en ejercicio de la potestad pública, con efectos jurídicos directos para determinados individuos, respecto de casos concretos y específicos*. Se traducen los mencionados efectos jurídicos en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones en favor o a cargo de los destinatarios del acto.

3. Caracteres del acto administrativo

Se considera a la presunción de legitimidad y a la ejecutoriedad como caracteres del acto administrativo en sentido restringido; el profesor Agustín Gordillo, a la luz de la Ley Argentina de Procedimientos Administrativos núm. 19.549, agrega los caracteres de estabilidad y de impugnabilidad.

A. La presunción de legitimidad

Uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también llamada presunción de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de

¹³⁶ Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

legitimidad; entraña el supuesto de que el acto se ha producido con apego al derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, *presunción de legitimidad*: “Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa”.¹³⁷

B. La ejecutoriedad

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo; en el primero, que es obligatorio y exigible y, por tanto, debe cumplirse, y en un segundo, que entraña una fuerza especial gracias a la cual la administración pública puede ejecutarlo coactivamente, aún con la oposición de los interesados sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional. Sobre este punto, Manuel María Díez opina:

En cuanto a la ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales.¹³⁸

C. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo

El profesor Agustín Gordillo incluye dentro de los caracteres del acto administrativo a la estabilidad y la impugnabilidad, no sin advertir que tal inclusión la hace a la luz de la legislación argentina y, por tanto, puede no ser valedera para otros países.

a. La estabilidad

Equiparable a la irrevocabilidad, tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina, los siguientes:

¹³⁷ Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

¹³⁸ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual, o sea no general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado al interesado.
- Que sea regular, o sea que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.¹³⁹

b. La impugnabilidad

En el derecho argentino, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse y defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo o por medio de procedimiento judicial.

La impugnabilidad no se contrapone con la estabilidad del acto, porque para la existencia de esta última se requiere que el mismo reúna las condiciones esenciales de validez, y la impugnabilidad permite, en su caso, demostrar que no se satisfacen aquéllas y, por ende, que hay ausencia de estabilidad. Sobre este punto, Gordillo explica:

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.¹⁴⁰

4. Elementos y requisitos del acto administrativo

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; desacuerdo que se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos lo que otros interpretan como elementos del acto y viceversa. Para establecer cuáles son unos y otros, se debe tener presente qué elemento es la parte de un todo, y será esencial

¹³⁹ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, cit., pp. 146-150.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

si constituye una exigencia para la existencia del acto; en cambio, requisito es una condición indispensable para la validez del mismo.

Podemos pues, distinguir dos clases de elementos del acto administrativo: los esenciales, cuya falta impide la existencia del acto y los no esenciales, cuya ausencia no evita que el acto se realice. Dentro de los elementos esenciales pueden diferenciarse los básicos y los presupuestos; son básicos los elementos esenciales en sentido estricto, esto es, aquellos sin los cuales el acto administrativo no puede existir; en tanto que, son presupuestos, los elementos esenciales que están implícitos en los básicos.

A. Elementos del acto administrativo

a. La declaración de voluntad de un órgano administrativo

Se trata de un elemento esencial básico, porque sin dicha declaración de voluntad el acto administrativo no existe; en éste, a su vez, se encuentran implícitos otros elementos esenciales presupuestos: el sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero se refiere al órgano emisor del acto, el cual debe cumplir con los requisitos de competencia y de ejercicio de función administrativa, y el segundo corresponde al destinatario, a quien afecta el acto jurídicamente.

La manifestación de voluntad del órgano administrativo (sujeto activo) no puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el destinatario (sujeto pasivo) quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

En la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa, debiendo expresarse en los términos previstos por la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero: “La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad”.¹⁴¹

En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

¹⁴¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 727.

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.¹⁴²

b. El objeto

El objeto del acto administrativo en sentido restringido, consiste en lo que el sujeto activo del mismo decide, certifica u opina, debiendo cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley”.¹⁴³

Como podemos observar, se puede explicar este elemento esencial básico del acto administrativo como el efecto jurídico buscado por éste, o como explica Manuel María Díez: “Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria”.¹⁴⁴

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido, el objetivo o propósito que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver explica: “El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”.¹⁴⁵

¹⁴² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

¹⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, cit., p. 174.

¹⁴⁴ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 227.

¹⁴⁵ Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

El *telos* o fin del acto —como elemento esencial básico—, debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir, que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la norma. En opinión de Miguel S. Marienhoff: “La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. De modo que la finalidad en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente”.¹⁴⁶

B. Requisitos del acto administrativo

Entendemos por requisitos del acto administrativo en sentido restringido, toda condición indispensable para su validez; entre ellos destacan los de competencia y de ejercicio de función administrativa, que debe cumplir el órgano que lo emite; en cuanto a la voluntad del sujeto activo debe cubrir el requisito de expresarse en los términos previstos por la ley, ser espontánea y libre y no estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; en lo concerniente al objeto del acto debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Por lo que ve a su fin, el acto debe cumplir con los requisitos de ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma.

a. La competencia

Se puede entender la competencia como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano administrativo. Como explica Roberto Dromi: “La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes”.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

¹⁴⁷ Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

b. El ejercicio de función administrativa

Significa que los actos realizados por la administración pública, en ejercicio de funciones materialmente legislativas o materialmente jurisdiccionales, no son actos administrativos en sentido estricto; por otra parte, los actos realizados por los órganos legislativos y jurisdiccionales en ejercicio de función administrativa, sí son actos administrativos. En suma, tanto los órganos de la administración pública como cualquier otro órgano del estado, expedirán actos administrativos en sentido estricto, sólo si cumplen con el requisito de realizarse en ejercicio de función administrativa.

c. La posibilidad, licitud y determinación

En razón de estos requisitos, no puede ser válido un acto administrativo cuyo objeto sea físicamente imposible, esté prohibido por la normativa en vigor o no se determine con precisión.

d. La fundamentación y motivación

De conformidad con el principio de legalidad establecido en la Constitución general de la República, el acto administrativo debe cumplir los requisitos de estar fundado y motivado; fundar en derecho significa que el acto debe estar previsto en la ley, por lo que deberá señalar el precepto legal en que se sustente (aplicado al caso concreto), de suerte que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual se encuentra expresamente facultada.

En tanto que la motivación se refiere a la exposición de los hechos y causas concretas, que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar el caso particular dentro de las normas aplicables, es decir, en la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, y que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

En opinión del profesor Rogelio Martínez Vera:

El motivo del acto administrativo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. En materia administrativa nos encontramos que cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución (manifestación de la voluntad) debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado

(sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución.¹⁴⁸

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.¹⁴⁹

e. La forma

Muchos autores consideran a la forma como un elemento del acto administrativo en sentido restringido, pero otros como Renato Alessi la catalogan como un requisito; para quien esto escribe, se trata de un requisito del elemento esencial consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda en dicho acto el órgano emisor conlleva la decisión de realizar un acto unilateral específico, generador de derechos y obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo; voluntad que se expresa a través de una declaración realizada en la “forma” señalada en la norma jurídica aplicable, lo cual significa que tal “forma” no es un elemento sino un requisito que habrá de satisfacerse para la validez del acto.¹⁵⁰

El artículo 164 del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí señala como elementos del acto administrativo:

I. Ser expedido por autoridades competentes, a través de servidor público u órgano colegiado facultados para tal efecto, y en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que su objeto esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

¹⁴⁸ Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

¹⁴⁹ Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 666.

¹⁵⁰ Véase Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

- III. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia;
- IV. Constar por escrito, indicando la autoridad de que emana;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Ser expedido sin que medie error de hecho o de derecho sobre el objeto, causa o motivo, o fin del acto y su emisión,
- VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

Por su parte, el artículo 165 del referido código establece como requisitos del acto administrativo, los siguientes:

- I. Que cumpla con las formalidades del procedimiento;
- II. Que se encuentre adecuadamente fundado y motivado;
- III. Que se expida de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las normas.
- IV. Que en su expedición se señale lugar y fecha de emisión;
- V. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo,
- VI. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el recurso que proceda y el término con que se cuenta para interponerlo, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado.

5. *Clasificación de acto administrativo* estricto sensu

Numerosas son las clasificaciones del acto administrativo en sentido restringido que registra la doctrina; entre ellas, destacan las que atienden a los criterios de su esfera de aplicación, de su finalidad, de su contenido o efectos, y de su relación con la ley.

A. Por su esfera de aplicación

Por su esfera de aplicación, el acto administrativo se clasifica en interno y externo. En el primer caso, sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores y determinación de horario de trabajo para cada servidor público; en cambio, el acto externo trasciende la esfera de aquélla, por producir efectos jurídicos res-

pecto de los gobernados, como acontece por ejemplo en el otorgamiento de una licencia de construcción.

B. *Por su finalidad*

En razón de su finalidad, el acto administrativo puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.

Acto administrativo preliminar o de instrucción, es aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, por lo que viene a ser un primer paso en la adopción de una resolución administrativa que establece, ratifica, modifica o extingue derechos u obligaciones. Un acto preliminar o de instrucción viene a ser, por ejemplo, el que ordena la práctica de una inspección.

Acto administrativo decisorio o resolutivo es el que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo o a favor de un particular; por ejemplo, la imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: “Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal”.¹⁵¹

C. *Por su contenido y efectos*

En atención a su contenido y efectos, se clasifican en actos administrativos que incrementan los derechos de los particulares, actos que restringen tales derechos y actos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho.

a. Actos que incrementan los derechos de los particulares

Incrementan los derechos de los particulares o propician el ejercicio de los mismos, los actos administrativos de aprobación, de admisión, de condonación, de concesión, de permiso, de licencia y de autorización.

El acto administrativo de aprobación es aquel por medio del cual una autoridad superior autoriza que surta efectos el acto de un órgano inferior,

¹⁵¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, cit., p. 246.

como en el caso de un acuerdo administrativo. Un ejemplo de acto de admisión, es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado directamente por el Estado para conferir su acceso a cada solicitante, como ocurre en las escuelas cuando se inscribe un alumno y en los hospitales públicos cuando se interna a un enfermo.

El acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general; por ejemplo, la señalada en la fracción I del artículo 54 Bis del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí, conforme a la cual las autoridades fiscales tienen facultad para condonar, total o parcialmente, las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente.

El acto administrativo de concesión incrementa los derechos de los particulares, en virtud de que faculta a una persona denominada concesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, como la explotación de sus bienes o la prestación de los servicios públicos propiamente dichos.

También denominado licencia o autorización, el permiso viene a ser un acto administrativo que retira un obstáculo previamente impuesto por motivos de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercer un derecho preexistente; ejemplo de ello, viene a ser el permiso para instalar un anuncio luminoso, visible desde la vía pública en la azotea de una casa.

El maestro Gabino Fraga explica la distinción entre concesión y permiso o autorización (también llamado licencia), en los términos siguientes:

La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contrapuestos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.¹⁵²

Frecuentemente, el legislador no respeta la distinción que hace la doctrina entre concesión y permiso; por ejemplo, algunos ordenamientos legales disponen la expedición de permiso para prestar servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando debería ser al revés.

¹⁵² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., p. 237.

b. Actos que restringen derechos de particulares

Los derechos de los particulares en algunos casos se ven limitados o disminuidos por actos administrativos, realizados en beneficio del interés general o público; las órdenes, la expropiación y la sanción son algunos de tales actos restrictivos.

Las órdenes son actos administrativos que se traducen en mandatos o en prohibiciones, que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer; no se deben confundir con las advertencias, porque estas últimas no crean obligaciones sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos, porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obligaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente, positiva o negativa.

La *expropiación* es la principal restricción legal al derecho de propiedad; es el acto administrativo por medio del cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación.

Al respecto, el artículo 27 de la Constitución federal establece en su segundo párrafo que: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Por su parte, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación del Dominio por Causa de Utilidad Pública para el Estado de San Luis Potosí, en consonancia con el citado precepto constitucional, en su artículo 4o. define a la expropiación como “El acto administrativo de privar a una persona de la titularidad de determinado bien o derecho que hace el Estado por causa de utilidad pública, mediante el pago de la indemnización correspondiente”.

Así, tenemos que por causa de utilidad pública podrán ser objeto de expropiación toda clase de bienes inmuebles, estén o no en el comercio, previéndose al efecto el pago de una indemnización que compense la afectación patrimonial sufrida.

La sanción, por su parte, es el acto administrativo mediante el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares. Ejemplo de lo anterior, lo constituye la Ley que prevé la imposición de mul-

tas que van desde el equivalente a veinte días hasta mil días del valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

c. Actos que certifican una situación de hecho o de derecho

Dan testimonio de ello diversos actos administrativos, entre los que destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil y el Catastro; figuran también aquellos actos como las certificaciones o constancias, expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales.

Finalmente, también se incluyen en esta categoría las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones, abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

D. Por su relación con la ley

Desde la perspectiva de su relación con la ley, los actos administrativos se agrupan en reglados y discrecionales. Son actos reglados aquellos que se producen con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios. Se dice que son actos discrecionales los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libre apreciación, previsto en la ley.

6. Causas de extinción del acto administrativo

En opinión de diversos autores, es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto ha existido legalmente hasta el momento en que deja de producir consecuencias. “En cambio —apunta Miguel S. Marienhoff—, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab-initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente”.¹⁵³

¹⁵³ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, pp. 560 y 561.

A juicio del citado profesor argentino, cesan los efectos del acto administrativo cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación.

Es importante destacar que la referida Ley no distingue, como propone la doctrina, entre la extinción del acto y la cesación de sus efectos, pues incluye causas de cesación, como el cumplimiento de la finalidad, y la conclusión de su vigencia, dentro de las causas de su extinción.

A. *Revocación*

La revocación de un acto administrativo constituye en sí otro acto de la misma naturaleza; por ende, se trata de una declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo, cuya consecuencia consiste en extinguir los efectos jurídicos de un acto anterior, por motivos de legalidad, oportunidad o interés público.

En opinión de Serra Rojas:

Los elementos del acto de revocación son los siguientes: 1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente. 2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad. 3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, 'con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma'. Romanelli *ob. cit.* p. 98. Esto se denomina el retiro del acto jurídico; 4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general; 5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.¹⁵⁴

B. *Anulación*

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo; se considera una figura jurídica muy cercana a la revocación, a tal grado de que existe gran confusión en la doctrina, la ley y la jurisprudencia, considerándose muchas veces equivalentes y, en ocasiones, lo que para unos autores es revocación para otros es anulación y viceversa. En algunas legislacio-

¹⁵⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 373.

nes, la revocación del acto es atribución del órgano administrativo en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional, mientras que en otras la instancia administrativa puede tanto revocar como anular dichos actos.¹⁵⁵

En lo que respecta a la anulación del acto administrativo, tanto la doctrina como la legislación y jurisprudencia reconocen distintos grados, que en orden descendente suelen ser: inexistencia, nulidad y anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹⁵⁶ señala con relación al recurso de revisión:

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: ... III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

A juicio de Gabino Fraga, es innecesario que la ley establezca expresamente la figura de la inexistencia de los actos administrativos, ya que ésta opera “como una necesidad lógica” cuando el acto carece de sus elementos esenciales. Según su criterio, la inexistencia del acto administrativo se origina por falta de voluntad, de objeto, de competencia para la realización del acto y por omisión de sus formas constitutivas.¹⁵⁷

El acto administrativo declarado jurídicamente nulo —a la luz de la legislación federal—, se considera inválido y, en consecuencia, no se presume legítimo ni ejecutable, aun cuando pueda ser subsanable, lo que no impide que en vez de ello pueda expedirse un nuevo acto. Declarado jurídicamente nulo, los particulares no tienen obligación de cumplirlo y los servidores públicos deben hacer constar su oposición a ejecutarlo, con la condición de fundar y motivar tal negativa. Dicha declaración produce efectos retroactivos.

Cabe hacer hincapié en que, a diferencia de la legislación federal, el citado Código potosino no contempla la inexistencia, y se concreta a prever la nulidad, la que se genera por la omisión o irregularidad de cualquiera de sus elementos señalados en su artículo 164, y la anulabilidad, que surge cuando no se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 165 de dicho ordenamiento.

¹⁵⁵ Véase Araujo-Juárez, José, *La nulidad del acto administrativo*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2020, p. 77.

¹⁵⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

¹⁵⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., pp. 292 y 293.

El acto administrativo declarado nulo será inválido, en consecuencia no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse; en tanto que el acto declarado anulable se considera válido; goza de presunción de legitimidad y ejecutividad, y podrá subsanarse por los órganos administrativos una vez satisfechos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia del acto, según se establece en los artículos 164 y 165 antes citados.

Estimo que la teoría de las nulidades ampliamente desarrollada en las normas de derecho privado, como es el caso de los códigos civiles, necesita de una profunda revisión en el ámbito del derecho público, en virtud de los fines que persigue el Estado y las múltiples situaciones que enfrenta cotidianamente la administración pública en sus relaciones con los administrados.

En razón de lo anterior, algunos autores prefieren hablar de las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y no propiamente de la nulidad y anulabilidad como categorías globales.¹⁵⁸

C. Extinción del acto administrativo por renuncia

También es causa de la extinción del acto administrativo, la renuncia del sujeto que ha sido favorecido con el mismo. Al respecto, el artículo 173, fracción IV, del Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, condiciona la renuncia del interesado a que el acto administrativo se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no se cause perjuicio al interés público.

D. Extinción del acto por cumplimiento de su finalidad

Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo se produce su extinción; por ejemplo, concluida la construcción de un edificio y dado el aviso de terminación de obra, la licencia de construcción respectiva ha cumplido con su cometido y por tanto se extingue.

E. Por expiración del plazo

El acto administrativo también se extingue por expiración del plazo establecido para su vigencia; ejemplo de ello serían los permisos contempla-

¹⁵⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., pp. 766-773.

dos en una licencia de conducir o aquel que se otorga para expendir bebidas alcohólicas, los cuales están sujetos a una vigencia determinada que al vencerse requieren la emisión de un nuevo permiso o el refrendo correspondiente.

F. Por acaecimiento de una condición resolutoria

De conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 13 de la ley en cita, el acto administrativo de carácter individual se extingue debido a la realización de una condición resolutoria que lo afecte.

Por ejemplo, el otorgamiento de una beca por parte de una institución pública es un acto administrativo cuya vigencia se sujeta a la condición resolutoria de que el becario mantenga una calificación promedio mínimo de 8, de suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8 se cancelaría automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como bien observa Jesús González Pérez, “el procedimiento es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que corre por el mismo”.¹⁵⁹ Los órganos del poder público a quienes se encomienda el ejercicio de función administrativa deben desplegar ésta, de manera ordenada, por medio del procedimiento administrativo, por ser éste el sendero por el que circula aquélla.

1. *Concepto*

Hablar de procedimiento administrativo es referirse a una serie concatenada de pasos y medidas tendientes a producir o ejecutar un acto administrativo. Lo anterior, implica que la administración pública en general y los órganos que la integran, en particular, necesitan conducir su actuación y manifestar su voluntad con base en disposiciones legales preestablecidas, que le otorgan competencia y definen los alcances de sus funciones para que sus actos puedan considerarse jurídicamente válidos.

¹⁵⁹ González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

En este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: “Comúnmente, para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones, previamente establecidos, como vía que debe adoptarse para formar la voluntad administrativa y expresarla en un acto”.¹⁶⁰

2. *El procedimiento administrativo en San Luis Potosí*

El referido Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, rige los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa estatal y municipal, sobre todo, cuando se producen efectos en la esfera jurídica de los administrados.

Dicho ordenamiento, en su numeral 175, dispone que la actuación administrativa en el procedimiento administrativo se desarrolle con apego a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad, audiencia, igualdad y buena fe. Al respecto, previene:

ARTÍCULO 177. Las dependencias y entidades no podrán exigir más formalidades que las expresamente previstas en las leyes. Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisaran:

I. El nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal;

II. Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas;

III. La petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición;

IV. El órgano administrativo a que se dirigen, y

V. Lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, requisito sin el cual se tendrá por no presentado. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital, haciéndose notar esta situación en el propio escrito.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

ARTÍCULO 178. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

¹⁶⁰ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

I. Las promociones deberán presentarse solamente en original y sus anexos en copia simple en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento puede presentarse en original o copia certificada, pudiendo acompañarse de copia simple para su cotejo, con la que se seguirá el trámite;

III. En caso de que cualquiera de los documentos hayan sido expedidos por la dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal ante la que se realice el trámite, bastará que los interesados señalen los datos de identificación de dichos documentos para que sean tomados en cuenta, y

IV. Cuando en un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados estarán obligados a proporcionar los datos o juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia o entidad ante la que realicen el trámite correspondiente.

En San Luis Potosí el procedimiento administrativo, según reza el artículo 176 del código de la materia, puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo, se encuentran establecidas en el artículo 191 del ordenamiento en cita, como son: la resolución definitiva, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida; la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas y el convenio de las partes.

3. *El silencio administrativo*

En algunos casos, el órgano administrativo se abstiene de manifestar su voluntad durante largo tiempo, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular en la forma y condiciones que señalan la Constitución y las leyes; tal inactividad, entendida en principio como la falta de respuesta del órgano ante un planteamiento realizado por un sujeto, pero que se suple con la ficción del legislador de otorgarle a ese silencio consecuencias jurídicas a través de un acto presunto, se conoce como silencio administrativo.¹⁶¹

¹⁶¹ Diego Díez, Luis Alfredo de, *Acto administrativo, silencio administrativo*, Coruña, Colex, 2021.

A. *Concepto de silencio administrativo*

Se puede entender a esta figura como la prolongada ausencia de manifestación de voluntad del órgano administrativo, pese a ser requerido para tal efecto por un particular, y la consecuencia negativa o positiva que el legislador le atribuye a esa falta de respuesta. En opinión del profesor español Julio Massip Acevedo, “este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa”.¹⁶²

B. *Consecuencias del silencio administrativo*

Tres son las posibles consecuencias del silencio administrativo: la negativa, la positiva y la indefinida.

a. *La negativa ficta*

Consiste en una ficción del legislador, traducida en un acto administrativo presunto en donde la petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta en sentido negativo, esto es, en forma adversa al interés del solicitante. Para que opere la negativa ficta se necesita que el órgano administrativo tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución respecto de lo solicitado, y que haya transcurrido el plazo fijado por la ley para resolver dicha instancia o petición.

Un ejemplo de negativa ficta lo encontramos en el Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí, que dispone en su artículo 44:

Las promociones y solicitudes que formulen los particulares a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas y notificadas en un plazo no mayor de dos meses, salvo que se establezca un lapso distinto. Transcurrido este plazo, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, en cuyo caso, estará en aptitud de intentar los medios de defensa que procedan. El plazo mencionado se suspenderá cuando la autoridad requiera la presentación de documentación o, de información adicional.

¹⁶² Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

b. La afirmativa ficta

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración, consiste en suponer que la petición presentada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta favorablemente, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado.

c. La indefinida

Una tercera consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege en su artículo 8o., que se refiere al derecho de petición.

C. El derecho de petición

La obligación de los titulares de los órganos administrativos de dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. constitucional, al disponer que:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Como se infiere del precepto constitucional antes transcrito, toda persona puede ejercer el derecho de petición; empero, en materia política el uso de dicho derecho se reserva en nuestro país a los ciudadanos de la República.

En los términos del artículo constitucional citado, todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, quedando obligada la autoridad a dictar un acuerdo escrito por cada promoción que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

El ejercicio de este derecho tiene como requisitos que se formule por escrito y que se haga de manera pacífica y respetuosa, por lo que no será válido para su formulación utilizar violencia, amenazas, o hacerlo de manera insultante e irrespetuosa. Debemos destacar que la petición formulada mediante mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso al planteamiento oral expuesto en dicha reunión deberá dirigirse la petición escrita ante la autoridad competente.

Asimismo, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y hacerse del conocimiento al peticionario dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse. Complementariamente, nuestro máximo tribunal ha determinado en sus criterios jurisprudenciales que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

Para concluir el presente apartado, diremos que en lo relativo a los medios de impugnación con que cuenta el particular, tratándose de la negativa ficta procederá el recurso administrativo, y en algunos casos el juicio de nulidad ante los tribunales de lo contencioso administrativo; por el contrario, la violación al derecho de petición dará lugar al juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

4. *El proceso administrativo*

Muchos autores como Giuseppe Chiovenda distinguen entre procedimiento y proceso administrativo; el primero —como acabamos de ver—, se desarrolla en sede administrativa y, en ocasiones incurre en errores o defectos, involuntarios o deliberados, que vulneran o lesionan los derechos o intereses de los particulares, quienes los pueden combatir generalmente mediante el recurso administrativo, cuyo trámite representa una etapa adicional del procedimiento administrativo, en el mismo ámbito de actuación de la autoridad administrativa cuyo acto se reclama.

En tanto que el proceso administrativo tiene una connotación jurisdiccional, pues se entiende como toda relación jurídica de derecho público establecida entre el juzgador y las partes, cuyas características resume Ramón Martínez Lara de la siguiente manera:

I. Es de tracto sucesivo porque se desarrolla a través del tiempo.

II. Autónoma, tanto porque está regida por su propia ley, como porque existe independientemente de la relación sustantiva materia del proceso.

III. Es tridimensional, en el sentido ya indicado de que figura en ella el órgano jurisdiccional y las dos partes, actor y demandado.

IV. Su contenido consiste en los derechos, obligaciones, cargos y facultades que nacen durante el proceso.

V. Es heterogéneo, en el sentido de que los derechos y obligaciones susodichos no son de la misma naturaleza.

VI. Es colaborante, porque a pesar de que las partes, por decirlo así, luchan una contra la otra, sus actividades junto con la del juez deben incidir en el desarrollo normal del proceso (este punto de vista es de Calamandrei).

VII. Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.¹⁶³

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, cuyas partes son el particular y la administración pública, a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, de la competencia de tales tribunales cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.

¹⁶³ Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.