

CAPÍTULO QUINTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

En el estudio e investigación del actuar de la administración pública, debemos recordar que ésta, además de realizar actos administrativos, desarrolla también actos materialmente legislativos, como cuando expide un manual de procedimientos, y actos materialmente jurisdiccionales, por ejemplo, al imponer una multa a un sujeto infractor de un bando de policía.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Para conocer a cabalidad el acto administrativo, y poderlo regular adecuadamente, es preciso distinguirlo de los otros actos jurídicos y no jurídicos que realiza la administración pública, a cuyo efecto se requiere enterarse de sus caracteres, su género próximo y su diferencia específica; reconocer su división y su clasificación; percatarse de sus elementos y sus requisitos, y averiguar las causas de su extinción.

1. *Clasificación de los actos administrativos*

Los actos administrativos son de diversa índole, por lo que podemos distinguir entre actos administrativos bilaterales y actos administrativos unilaterales, así como entre actos administrativos individuales y actos administrativos generales.

A. *Actos administrativos bilaterales*

Se entiende por “actos administrativos bilaterales” los nacidos del acuerdo entre la administración y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública o el otorgamiento de una concesión de servicio público. Respecto a este tipo de actos, la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos o concesiones administrativas, respectivamente.

B. *Actos administrativos unilaterales*

Se habla de “actos administrativos unilaterales” para referirse a los realizados por la sola declaración unilateral de voluntad de la administración pública, como ocurre en la imposición de una multa, y pueden clasificarse en individuales o generales.

C. *Actos administrativos individuales*

Se identifican “individuales” los actos unilaterales 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 unilaterales de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre con el Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado de Colima, que es de observancia general.

La doctrina denomina “reglamentos administrativos” a los actos unilaterales generales de la administración pública, considerados materialmente como leyes, por tratarse de normas generales, abstractas y obligatorias, emitidas por la administración.

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.

El acto administrativo ha sido interpretado con diversos criterios; sin embargo, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la 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 público, y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

B. *El criterio material*

Conforme al criterio material, llamado también “objetivo” o “sustancial”, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativos, judiciales o legislativos, producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. Cabe subrayar que los órganos administrativos no realizan únicamente actos administrativos, sino además actos legislativos y jurisdiccionales.

A la luz de este criterio, la emisión de un reglamento por parte del titular de un órgano administrativo, como es el gobernador o la gobernadora del estado de Colima, es un acto materialmente legislativo, por establecer una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva. Asimismo, el que dicho funcionario otorgue el indulto a un sentenciado es un acto materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos a otro igual, como es la sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

C. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un gran sector de la doctrina considera que, en sentido amplio, el acto administrativo es el realizado en ejercicio de la función de administración, 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”.¹⁰¹

¹⁰¹ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

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, como son 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.¹⁰²

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 generales de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos simultáneamente unilaterales e individuales.

Así pues, en sentido restringido, podemos definir al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos*.

Se traducen los mencionados efectos jurídicos en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones en favor o a cargo de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico.

3. *Caracteres del acto administrativo*

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

¹⁰² Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellis Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

A. *La presunción de legitimidad*

Uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también conocida como presunción de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de legitimidad. La presunción de legitimidad es uno de los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo, que entraña el supuesto de que éste se ha producido con apego al derecho positivo vigente, que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, la 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”.¹⁰³

B. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo: en un primer sentido, que es obligatorio o exigible y, por tanto, debe cumplirse, y en un segundo sentido, que entraña una fuerza especial, gracias a la cual la administración pública puede ejecutar coactivamente el acto contra 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.¹⁰⁴

C. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

El profesor Agustín Gordillo incluye, dentro de los caracteres del acto administrativo, 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.

¹⁰³ Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

¹⁰⁴ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

a. La estabilidad

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

- 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.¹⁰⁵

b. La impugnabilidad

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

La impugnabilidad del acto administrativo no se contrapone con su estabilidad, porque para la existencia de esta última se requiere que el acto reúna las condiciones esenciales de validez, y la impugnabilidad permite, en su caso, demostrar que no se reúnen tales condiciones y, por ende, 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.¹⁰⁶

4. Elementos y requisitos del acto administrativo

A. Elementos del acto administrativo

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido y tampoco acerca de la interpre-

¹⁰⁵ Gordillo, Agustín A., *El acto...*, cit., pp. 146-150.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

tación del sentido de esos elementos; este desacuerdo se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos lo que otros interpretan como elementos del acto administrativo, y viceversa. Para establecer cuáles son los elementos del acto administrativo y cuáles son sus requisitos, se debe tener presente que elemento es la parte de un todo, y será esencial si el todo —en este caso el acto— no existe sin su presencia; en cambio, requisito es una condición indispensable para la validez del acto.

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, o sea, aquellos sin los cuales el acto administrativo no puede existir, y son presupuestos los elementos esenciales que están implícitos en los básicos.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, publicada el 9 de febrero de 2008, establece en su artículo 13 que son elementos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por autoridad competente en ejercicio de sus funciones públicas y reúna las formalidades de los ordenamientos legales aplicables;
- II. Que tenga por objeto un acto lícito y de posible realización material y jurídica, sobre una situación jurídica concreta; y
- III. Que no contravenga el interés general.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley en cita previene que son requisitos del acto administrativo:

- I. Constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expide, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- II. Contener la mención del lugar, fecha y autoridad que lo suscribe;
- III. Estar debidamente fundado y motivado;
- IV. Contener la manifestación clara y precisa del objeto del acto;
- V. Contener la referencia específica de identificación del expediente que se trate y nombre completo del o los interesados;
- VI. Ser notificado apegándose a los ordenamientos en vigor aplicables y en su caso publicado. Igualmente, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y de que puede ser consultado el expediente respectivo.
- VII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos administrativos que puede interponer su destinatario en caso de desacuerdo; y
- VIII. Dar intervención a terceros interesados cuando el ordenamiento de la materia así lo establezca.

En nuestra opinión, los elementos esenciales del acto administrativo en sentido restringido son la declaración de voluntad de un órgano del poder público, el objeto y el fin, habida cuenta de que sin cualquiera de ellos el acto no puede existir.

a. La declaración de voluntad de un órgano del poder público

Se trata de un elemento esencial básico, porque sin la declaración de voluntad de un órgano del poder público el acto administrativo no existe. En dicho elemento está implícito un elemento esencial presupuesto, que es la voluntad de un órgano del poder público, en el que, a su vez, está implícito otro elemento esencial presupuesto, que es el sujeto activo del acto administrativo, es decir, el órgano del poder público, el cual debe cumplir con los requisitos de competencia y de ejercicio de función administrativa.

La voluntad —insistimos— es un elemento esencial básico del acto administrativo, presupuesto en la declaración de voluntad del órgano del poder público que lo realiza, y está referida al sujeto activo, o sea, al órgano emisor; a su vez, no puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el 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, y debe expresarse en los términos previstos en 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”.¹⁰⁷

En cuanto al sujeto activo, también elemento esencial básico del acto administrativo en sentido restringido, implícito o presupuesto en la manifestación de voluntad, conviene tener presente que se identifican en dicho acto a un sujeto activo y a otro pasivo: el primero viene a ser el órgano competente del Estado, que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos, y el papel de sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente. En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

¹⁰⁷ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 143.

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.¹⁰⁸

b. El objeto

Se puede explicar este elemento esencial básico del acto administrativo en sentido restringido 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”.¹⁰⁹

El objeto del acto administrativo en sentido restringido consiste en lo que el sujeto activo del mismo decide, certifica u opina, y debe 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”.¹¹⁰

c. El fin

Se entiende como “fin” o “finalidad” del acto administrativo en sentido restringido el efecto 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”.¹¹¹

El *telos*, o fin del acto administrativo en sentido restringido, representa otro de sus elementos esenciales básicos, y debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley. Cuando falta cualquiera de estos requisitos, se dice que hay desvío

¹⁰⁸ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Segundo curso*, México, Harla, 1994, p. 219.

¹⁰⁹ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 227.

¹¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho...*, cit., p. 174.

¹¹¹ Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

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 ley. 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”.¹¹²

B. *Requisitos del acto administrativo*

Entendemos por “requisito” 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 del poder público que lo realiza. En cuanto a la voluntad del sujeto activo del acto, debe cubrir el requisito de expresarse en los términos previstos en la ley, así como el de ser espontánea y libre, por lo que no debe 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 respecta 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 ley.

a. La competencia

Se puede entender la “competencia” como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano del poder público. Como explica Roberto Dromi: “La competencia es irrenunciable e improporrible. 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”.¹¹³

b. El ejercicio de función administrativa

En razón de este requisito del acto administrativo, éste debe ser realizado por órgano competente, en ejercicio de función administrativa, lo que significa, por una parte, que los actos realizados por la administración pública, en

¹¹² Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

¹¹³ Dromi, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

ejercicio de función materialmente legislativa o de función materialmente jurisdiccional, no son actos administrativos en sentido estricto, y, por otra parte, que los realizados por los órganos legislativos y jurisdiccionales, en ejercicio de función administrativa, sí son actos administrativos en dicho sentido. En suma, sea cual fuere el órgano del poder público que lo realiza, el acto será administrativo en sentido estricto si y sólo si cumple con el requisito de realizarse en ejercicio de función administrativa.

c. La posibilidad, la licitud y la 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 la motivación

De conformidad con el principio de legalidad, establecido en la Constitución federal, el acto administrativo debe cumplir los requisitos de estar fundado y motivado. El fundamento significa que el acto debe estar previsto en la ley, por lo que deberá señalar el precepto legal en que se sustente, toda vez que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por otro lado, el motivo del acto administrativo en sentido restringido estriba en 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, o sea, en la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, 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.¹¹⁴

¹¹⁴ Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

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.¹¹⁵

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 quienes esto escriben, se trata de un requisito del elemento esencial consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda en dicho acto la voluntad del órgano emisor del mismo conlleva su decisión de realizar un acto unilateral específico generador de derechos y obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo del acto, 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.¹¹⁶

5. *Clasificación del acto administrativo* stricto 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*

El acto administrativo en sentido restringido se clasifica, por su esfera de aplicación, en interno y externo. En el primer caso, sus efectos se producen dentro de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores

¹¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Compilación 1917-1975*, tercera parte, II, Segunda Sala, Tesis 402, p. 666.

¹¹⁶ Alessi, Renato, *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

y en la determinación de horario de trabajo para cada servidor público. El acto administrativo externo, en cambio, trasciende la esfera de la administración pública por producir efectos jurídicos respecto de los gobernados, como acontece en el otorgamiento de una licencia de construcción.

B. *Por su finalidad*

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

Un 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 administrativo preliminar o de instrucción viene a ser, por ejemplo, el que ordena la práctica de una inspección.

Un 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.

Un 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”.¹¹⁷

C. *Por su contenido y sus efectos*

En atención de su contenido y sus efectos, los actos administrativos en sentido restringido se clasifican en actos 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 o fortalecen los derechos de los particulares, o propician el ejercicio de los mismos, entre otros, los actos administrativos de aprobación,

¹¹⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 248.

de admisión, de condonación, de concesión, de permiso, de licencia y de autorización.

Un acto administrativo de aprobación es aquel por medio del cual una autoridad superior autoriza que surta efectos el acto de una autoridad inferior.

Un ejemplo del acto de admisión es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado directamente por el Estado, para conferir el acceso al mismo a cada solicitante, como ocurre en las escuelas cuando se inscribe un alumno, o como sucede 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, como sería dispensar el pago de una multa.

Un acto administrativo que incrementa los derechos de los particulares viene a ser la concesión, porque faculta a un particular, denominado “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 en sentido restringido que retira un obstáculo previamente impuesto por motivos de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercitar 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.¹¹⁸

Frecuentemente, el legislador no respeta esta 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, según la doctrina, debiera ser al revés.

¹¹⁸ Fraga, Gabino, *op. 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 en sentido restringido cuando se traducen en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer.

Las órdenes 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, como 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, y consiste en el acto administrativo por el 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 por la pérdida de la propiedad. El artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, establece al respecto: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Por su parte, la Ley de Expropiación para el Estado de Colima, en consonancia con el citado precepto constitucional, señala en su artículo 2o. lo siguiente: “Se entiende por expropiación, para los efectos de esta Ley, el desposeimiento o privación legal de una cosa por causa de utilidad pública o interés preferente, a cambio de una indemnización justa”.

La sanción es el acto administrativo por el que se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares.

El Código Fiscal del Estado de Colima establece como sanciones administrativas las multas y las clausuras, al disponer:

ARTÍCULO 76. Son infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación, las siguientes:

I. No llevar contabilidad o llevarla en forma distinta a como lo señalan las disposiciones fiscales;

II. No llevar algún libro o registro especial a que obliguen las disposiciones fiscales;

III. No hacer los asientos correspondientes a las operaciones efectuadas, hacerlos incompletos, inexactos o fuera de los plazos establecidos;

IV. No conservar la contabilidad a disposición de las autoridades durante el plazo que establezcan las disposiciones fiscales;

V. No expedir comprobantes de sus actividades cuando las disposiciones fiscales lo establezcan o expedirlos sin requisitos fiscales; y

VI. Expedir comprobantes fiscales asentando nombre, denominación, razón social o domicilio de persona distinta a la que adquiera el bien o use el servicio correspondiente.

ARTÍCULO 77. A quien cometa alguna de las infracciones a que se refiere el artículo anterior, se le impondrán las siguientes sanciones:

I. De treinta a ochenta unidades de medida y actualización, a la comprendida en la fracción I;

II. De veinte a cincuenta unidades de medida y actualización, a las señaladas en las fracciones II y III;

III. De sesenta a cien unidades de medida y actualización, a la señalada en la fracción IV; y

IV. De cincuenta a doscientas unidades de medida y actualización, a las comprendidas en las fracciones V y VI. En caso de reincidencia, la sanción consistirá en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de diez días.

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

Dan testimonio de una situación de hecho o de derecho diversos actos administrativos, entre los que destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil y el Catastro; sobresalen también entre tales actos 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. Asimismo, figuran entre los referidos actos administrativos en sentido restringido, que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, 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 en sentido restringido se agrupan en actos reglados y actos 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 libertad de actuación, previsto en la ley.

6. *Causas de extinción del acto administrativo*

Es importante, en opinión de diversos autores, distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última, en su opinión, entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto administrativo ha existido legalmente hasta el momento en que cesa de producir efectos. “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”.¹¹⁹

A juicio del citado profesor argentino, cesan los efectos del acto administrativo en sentido restringido 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.

Sobre este tema, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios dispone:

Artículo 22. El acto administrativo de carácter individual se extingue por:

- I. Expiración del plazo o cumplimiento del término;
- II. Cuando el acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- III. La renuncia expresa del interesado, cuando haya sido dictado en su beneficio y no sea en perjuicio del interés público;
- IV. La revocación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables en la materia de que se trate;
- V. Prescripción, y
- VI. Nulidad, declarada en la resolución emitida dentro del procedimiento administrativo o jurisdiccional respectivo.

¹¹⁹ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, pp. 560 y 561.

En lo que se refiere a la eficacia del acto administrativo, la citada Ley señala:

Artículo 20. El acto administrativo es eficaz, ejecutivo y exigible a partir del momento en que surta efectos su notificación o publicación conforme a su naturaleza. Excepto los actos administrativos que:

I. Concedan beneficios o autorizaciones a los interesados, caso en el que son exigibles desde la fecha de su emisión o de aquélla que se señale para el inicio de su vigencia; y

II. Ordenen urgentemente la realización de inspecciones, investigaciones o vigilancia, los cuales son exigibles desde la fecha de su expedición.

7. Nulidad y anulación del acto administrativo

En cuanto a los elementos y los requisitos de validez del acto administrativo, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios establece:

Artículo 13. Son elementos de validez del acto administrativo:

I. Ser expedido por autoridad competente en ejercicio de sus funciones públicas y reúna las formalidades de los ordenamientos legales aplicables;

II. Que tenga por objeto un acto lícito y de posible realización material y jurídica, sobre una situación jurídica concreta; y

III. Que no contravenga el interés general.

Artículo 14. Son requisitos de validez del acto administrativo:

I. Constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expide, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

II. Contener la mención del lugar, fecha y autoridad que lo suscribe;

III. Estar debidamente fundado y motivado;

IV. Contener la manifestación clara y precisa del objeto del acto;

V. Contener la referencia específica de identificación del expediente que se trate y nombre completo del o los interesados;

VI. Ser notificado apegándose a los ordenamientos en vigor aplicables y en su caso publicado. Igualmente, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y de que puede ser consultado el expediente respectivo.

VII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos administrativos que puede interponer su destinatario en caso de desacuerdo; y

VIII. Dar intervención a terceros interesados cuando el ordenamiento de la materia así lo establezca.

Ahora bien, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios dispone en su numeral 15 que el acto administrativo que no reúna los elementos de validez señalados en su artículo 13 está afectado de nulidad absoluta, en tanto que el acto administrativo que no reúna los requisitos de validez está afectado de nulidad relativa o anulabilidad y, según el artículo 17 de dicho ordenamiento, la autoridad administrativa podrá convalidarlo, subsanando los vicios de que adolezcan para darles plena validez y eficacia a los mismos.

Cabe destacar que todo acto administrativo goza de presunción de validez, tal y como lo señala el artículo 19 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, que previene: “Los actos administrativos surten sus efectos en tanto su nulidad no sea dictada por la autoridad administrativa o jurisdiccional competente”.

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”.¹²⁰ Los órganos del poder público a quienes se les encomienda el ejercicio de la 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 al conjunto de actos metódicamente articulados con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos. 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”.¹²¹

¹²⁰ González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

¹²¹ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

2. *El procedimiento administrativo en el estado de Colima*

El procedimiento administrativo, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada, ratificándose mediante acuerdo escrito dictado por la autoridad competente (artículo 87).

Todas las promociones deberán hacerse por escrito, donde se precise el nombre, la denominación o la razón social de quien promueva, y de su representante legal, en su caso; el domicilio para recibir notificaciones; el nombre de los autorizados para recibirlas; la petición que se formule; los hechos o razones que la motiven; el órgano administrativo al que se dirijan, y el lugar y fecha de formulación. Asimismo, deberá contener la firma autógrafa del interesado o de su representante legal, y se tendrán que señalar las pruebas que ofrece (artículos 40 y 41).

Para conocer la verdad sobre los hechos controvertidos, las autoridades administrativas pueden allegarse de los medios probatorios que consideren necesarios, sin más limitaciones que las establecidas en la ley (artículo 44).

Las autoridades deben recibir toda clase de pruebas, salvo la confesional y las que sean contrarias a la moral, el derecho o las buenas costumbres, siempre que se refieran a los hechos controvertidos. La resolución en que no se admita y deseche alguna prueba es recurrible (artículo 104).

De acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios, ponen fin al procedimiento administrativo la resolución expresa que emita la autoridad administrativa; la resolución ficta, positiva o negativa, cuando sea declarada por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; la renuncia expresa del particular, y la declaración de caducidad.

3. *El silencio administrativo*

En ciertos casos, el órgano administrativo se abstiene durante largo tiempo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular y a estar obligado a contestarle; tal abstención, conocida como “silencio administrativo”, tiene diversas interpretaciones en la doctrina y en la ley.

A. *Concepto de silencio administrativo*

Se puede entender como “silencio administrativo” la prolongada abstención del órgano administrativo de manifestar su voluntad, pese a ser re-

querido para tal efecto por un particular y a estar obligado a contestarle. 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”.¹²²

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 la negativa en suponer que la instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta en sentido negativo, es decir, en forma adversa al interés del solicitante por negar lo solicitado; a dicha consecuencia se le conoce como “negativa ficta”.

Para que opere la negativa ficta se necesita que el órgano administrativo tenga la 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. La Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios establece:

Artículo 25. La negativa ficta opera ante el silencio de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto; se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido contrario a sus pretensiones, tratándose de actos declarativos o constitutivos.

b. *La afirmativa ficta*

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración consiste en suponer que la instancia o petición presentada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta por éste en sentido afirmativo, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado por el gobernado; a dicha consecuencia se le denomina “afirmativa ficta o tácita”.

¹²² Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

Para que opere la afirmativa ficta es indispensable que, como en la negativa ficta, el órgano administrativo tenga la obligación de manifestar su voluntad o resolución acerca de lo solicitado, dentro de un plazo señalado por la ley, y que haya transcurrido ese plazo sin que la haya manifestado. A este respecto, la Ley en cita dispone:

Artículo 31. La afirmativa ficta se constituye ante la omisión de la autoridad de dictar una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables, respecto de la solicitud de emitir actos regulativos.

Cuando se declare la afirmativa ficta se entenderá que el acto regulativo se emite para los efectos solicitados por el promovente.

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 instancia o petición del particular, habida cuenta de que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege mediante la garantía individual contenida en su artículo 8o.

En todo caso, el servidor público del estado de Colima o de sus municipios que no respete el derecho de petición, por no dar debida respuesta a alguna solicitud formulada por escrito, pacífica y respetuosamente por un particular, será acreedor a una sanción de las previstas en el artículo 49 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en razón de la infracción a una de las obligaciones impuestas a los servidores públicos, como es la contenida en la fracción I del artículo 44 de dicho ordenamiento legal, consistente en abstenerse de cualquier omisión que cause la deficiencia del servicio que le sea encomendado, como es la inobservancia del artículo 8o. constitucional.

C. El derecho de petición

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

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y res-

petuosa, 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 tal derecho se reserva, en nuestro país, a los ciudadanos de la República.

Por otra parte, en los términos del citado artículo 8o. constitucional, todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición y, además, toda autoridad está obligada a dictar un acuerdo escrito por cada petición que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

El ejercicio del derecho de petición tiene como requisitos que se formule por escrito y que se haga de manera pacífica y respetuosa. Por tanto, la petición formulada mediante un mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarse por escrito, por lo que, en todo caso, al planteamiento oral expuesto en el mitin deberá agregársele la petición escrita, presentada ante la autoridad competente. Además, la petición deberá presentarse en forma pacífica y respetuosa, requisitos que no cubren las peticiones presentadas con violencia, con amenazas o de manera insultante.

Como también se desprende del artículo 8o. constitucional, la respuesta de la autoridad debe ser por escrito y dirigirse precisamente al peticionario y hacerla de su conocimiento 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, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, bien para resolver afirmativamente (accediendo a lo solicitado), bien para resolver negativamente.

Por tanto, la falta de respuesta oportuna y pertinente a cualquier solicitud que satisfaga los requisitos del derecho de petición es una violación al mismo y a la correspondiente garantía constitucional consagrada en el artículo 8o. de nuestra ley fundamental, la cual puede combatirse mediante el juicio de amparo y, tratándose de omisiones de este tipo que sean de naturaleza administrativa —salvo las de carácter electoral o laboral—, se pueden denunciar ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima o ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según se trate de autoridades del fuero común o del fuero federal.

4. *El proceso administrativo*

Muchos autores, como Giuseppe Chiovenda, distinguen entre procedimiento administrativo y proceso administrativo. El primero —acabamos de verlo— 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 —repetimos— 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.

Por su parte, 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:

- 1) Es de tracto sucesivo, ya que se desarrolla a través del tiempo.
- 2) Es autónoma, tanto porque está regida por su propia ley como porque existe independientemente de la relación sustantiva materia del proceso.
- 3) Es tridimensional, en el sentido de que figura en ella el órgano jurisdiccional y las dos partes: actor y demandado.
- 4) Su contenido consiste en los derechos, obligaciones, cargas y facultades que nacen durante el proceso.
- 5) Es heterogéneo, en el sentido de que los derechos y obligaciones susodichos no son de la misma naturaleza.
- 6) 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).
- 7) Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.¹²³

Por tanto, hablar de proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que puede 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 la administración, de la competencia de tales tribunales, cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.

¹²³ Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.