

CAPÍTULO SEXTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

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 no sólo realiza actos administrativos, sino también lleva a cabo actos materialmente legislativos y actos materialmente jurisdiccionales.

1. *Clasificación de los actos administrativos*

Los actos administrativos pueden ser unilaterales, bilaterales, individuales y generales.

A. *Actos administrativos bilaterales*

Se consideran actos administrativos bilaterales a los nacidos del acuerdo entre la administración pública y los particulares, o el otorgamiento de una concesión de servicio público; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos o como concesiones administrativas.

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” 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” aquellos actos de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre 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.

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, el 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.

B. El criterio material

Conforme al criterio material —llamado también objetivo o sustancial—, el acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, independien-

temente 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 sentenciados 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”.¹³⁹

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 se engloban 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

¹³⁹ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

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.¹⁴⁰

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 pública, 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 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, 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”.¹⁴¹

¹⁴⁰ Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

¹⁴¹ Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

Respecto a la presunción de legitimidad, el artículo 8o. de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone:

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

B. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo: en el primero se considera obligatorio y exigible y, por tanto, debe cumplirse, y en el segundo entraña una fuerza especial gracias a la cual la administración pública puede ejecutarlo coactivamente, aun 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.¹⁴²

Acercas de la ejecutoriedad del acto administrativo, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila ordena:

Artículo 9. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 10. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

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

¹⁴² Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., pp. 261 y 262.

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:

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual, es decir, no general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado al interesado.
- Que sea regular, esto es, que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.¹⁴³

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 acto reúna las condiciones esenciales de validez; así, 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.¹⁴⁴

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza se refiere a la impugnabilidad del acto administrativo en los siguientes términos:

¹⁴³ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, cit., pp. 146-150.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

Artículo 49. El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta ley.

...

Artículo 96. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

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 y tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; este desacuerdo 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 que elemento es la parte de un todo, y será esencial 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 cambio, 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 le 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”.¹⁴⁵

En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

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.¹⁴⁶

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”.¹⁴⁷

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”.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 727.

¹⁴⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

¹⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, cit., p. 174.

¹⁴⁸ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 227.

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido aquel 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”.¹⁴⁹

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”.¹⁵⁰

B. Requisitos del acto administrativo

Por requisitos del acto administrativo en sentido restringido entendemos 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 se refiere 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

¹⁴⁹ Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

¹⁵⁰ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

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”.¹⁵¹

*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 son actos materialmente administrativos. En suma, tanto los órganos de la administración pública como cualquier otro órgano del Estado expedirán actos administrativos en sentido estricto si y 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 la 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. En derecho, fundar 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 tal suerte que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual se encuentra expresamente facultada.

Por su parte, 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, o sea, en la apreciación y valora-

¹⁵¹ Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

ción 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.¹⁵²

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.¹⁵³

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; esta voluntad 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.¹⁵⁴

En su resolución de la contradicción de tesis 327/2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, en relación

¹⁵² Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

¹⁵³ Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, tercera parte, p. 666.

¹⁵⁴ Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

con los actos materialmente administrativos a que aluden los artículos 117 y 124, en sus últimos párrafos, de la Ley de Amparo, son aquellos emitidos de forma unilateral y concreta por un órgano de la administración pública; son discrecionales por corresponder, precisamente, a la naturaleza de la acción administrativa, o sea, porque configuran la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, y sus efectos son directos e inmediatos. De esta manera, se pueden señalar como elementos esenciales de este tipo de actos que: “I. Son emitidos por un órgano de la administración pública en forma unilateral; II. Son discrecionales; y, III. Sus efectos son directos e inmediatos”.¹⁵⁵

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila, sin hacer la distinción de cuáles son elementos y cuáles son requisitos, establece:

Artículo 4. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse distintos fines;

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

V. Estar fundado y motivado;

VI. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

X. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XI. Mencionar la dependencia, órgano o entidad del cual emana;

XII. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

¹⁵⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 2, t. IV, junio de 2021, p. 3976.

XIII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XIV. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

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*

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 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 puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.

El 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.

Por otro lado, el 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, tenemos la imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

Finalmente, el 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”.¹⁵⁶

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, como en el caso de un acuerdo administrativo. Por su parte, 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 administrativo de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general. Respecto de la condonación, el artículo 38 bis del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece:

Artículo 38 bis. La Secretaría de Finanzas por conducto de la Administración Fiscal General podrá condonar total o parcialmente accesorios de los créditos fiscales impugnados ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza mediante el juicio contencioso administrativo sumario, en los términos de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Esta condonación quedará condicionada al cumplimiento de la propuesta de conciliación de conformidad con la misma ley.

¹⁵⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, cit., p. 246.

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.¹⁵⁷

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 un servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando debería ser al revés.

b. Actos que restringen los 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 con los apercibimientos, porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obliga-

¹⁵⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., p. 237.

ciones 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, Limitación de Dominio y Servidumbre Administrativa por Causas de Utilidad Pública para el Estado de Coahuila, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece en su capítulo primero lo siguiente:

Artículo 3. En el Estado de Coahuila la propiedad privada está garantizada. Este derecho sólo puede ser objeto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio cuando exista, se declare y justifique una o varias causas de utilidad pública y mediante la indemnización o compensación correspondiente. La imposición de modalidades al derecho de propiedad no constituye un acto de privación y se hará en los términos de la presente ley y las demás que sean aplicables.

En cuanto a la utilidad pública, la Ley de referencia previene:

Artículo 7. Para los efectos de la presente ley, son causas de utilidad pública para la expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio:

I. El establecimiento, explotación, conservación o ampliación de un servicio público;

II. La apertura, ampliación, prolongación o alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes vehiculares o peatonales, caminos, pasos y túneles, para facilitar el tránsito urbano y suburbano, así como la construcción de cualquier obra de infraestructura vial necesaria para mejorar las vías públicas, urbanas, suburbanas y rurales;

III. La creación, mejoramiento, embellecimiento, ampliación y saneamiento de los centros de población y de sus fuentes de vida;

IV. La construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o pistas de aterrizaje, construcción de edificios oficiales para el Gobierno o Municipios del Estado y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

V. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos,

y de los bienes que se consideran como características notables de la cultura del Estado;

VI. La creación, fomento y conservación de parques y zonas industriales en beneficio de la colectividad;

VII. El Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado y de los Municipios; el establecimiento de áreas naturales protegidas; la creación de reservas territoriales para la restauración, protección y conservación de los hábitat naturales existentes en el Estado, así como la implementación de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales, en especial aquellos susceptibles de explotación y en general, todo aquello que tienda a preservar y restaurar el medio ambiente y el equilibrio ecológico del Estado;

VIII. El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;

IX. Los medios empleados para la defensa del Estado o para el mantenimiento de la paz pública;

X. La instalación o construcción de edificios provisionales a lo largo de los límites del Estado, necesarios para la vigilancia y conservación del territorio estatal;

XI. La regularización de la tenencia de terrenos destinados a vivienda o la reubicación de las mismas por causas de beneficio e interés social;

XII. La satisfacción de necesidades de reubicación de comunidades que debido a desastres naturales o provocados por acciones humanas, hayan perdido sus hogares, o se ubiquen en zonas de alto riesgo;

XIII. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

XIV. La restauración o demolición de obras de infraestructura que representen un riesgo para la colectividad;

XV. La construcción y adecuación de obras de infraestructura hidráulica para la captación, conducción, tratamiento y distribución de agua potable; así como para el tratamiento de aguas residuales, drenaje y cualquier obra que propicie el abastecimiento y disposición del recurso hídrico;

XVI. La adquisición de terrenos, superficies o determinadas zonas dentro del Estado con la finalidad de creación de desarrollos turísticos, y

XVII. Los demás casos previstos por otras leyes.

Así, tenemos que por causa de utilidad pública podrán ser objeto de expropiación toda clase de bienes, 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 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; por ejemplo, el artículo 59 de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Coahuila de Zaragoza prevé imponer multas que van desde veinte hasta doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, al momento de la comisión de la infracción, para la conducta señalada en la fracción III del artículo 58 de este ordenamiento.

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. A este respecto, la Ley del Registro Civil del Estado de Coahuila dispone:

Artículo 4. El Registro Civil es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno que le estará jerárquicamente subordinado. Su función es de interés público. Su objeto consiste en hacer constar de manera auténtica, todos los actos y hechos relacionados con el estado civil de las personas físicas, mediante la intervención de personas dotadas de fe pública, denominadas Oficiales del Registro Civil, o en su caso, Oficiales del Registro Civil Adjuntos, a través de un sistema organizado de publicidad. La coordinación, supervisión y evaluación del Registro Civil corresponderá a la Secretaría de Gobierno, por conducto de la Subsecretaría o unidad administrativa que se señale en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno o conforme lo instruya el o la titular de la misma.

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 ordena-

mientos legales o reglamentarios. Por su parte, 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 que algo 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”.¹⁵⁸

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. Acerca de la invalidez del acto administrativo, el Código Administrativo del Estado de Coahuila ordena:

Artículo 9. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 10. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste, al órgano administrativo que lo emitió, desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Estatal o Municipal los efectúe.

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 volun-

¹⁵⁸ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, pp. 560 y 561.

tad 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”. 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.¹⁵⁹

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 legislaciones, la revocación del acto es atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional; en cambio, en otras legislaciones se establece que la instancia administrativa puede tanto revocar como anular dichos actos.

En lo que respecta a la anulación del acto administrativo, tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia reconocen distintos grados, que en orden descendente suelen ser: 1) inexistencia, 2) nulidad y 3) anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁶⁰ señala con relación al recurso de revisión lo siguiente:

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.

¹⁵⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 373.

¹⁶⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de agosto de 1994.

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, además, por omisión de sus formas constitutivas.¹⁶¹

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.

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.¹⁶²

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.

D. *Extinción del acto administrativo 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.

¹⁶¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., pp. 292 y 293.

¹⁶² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., pp. 766-773.

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 contemplados 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 20 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 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 ocho, de tal suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a ocho 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”.¹⁶³ 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, ya que éste es 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 admi-

¹⁶³ González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

nistrativo. 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.

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”.¹⁶⁴

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

En el estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado 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 7o., dispone que el procedimiento administrativo se rige por los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Además, la referida Ley establece, entre otras, las formalidades procedimentales y procesales siguientes:

Artículo 21. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga lo contrario:

I. Los trámites deberán presentarse 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 original puede presentarse en copia certificada por autoridad competente o Notario Público;

III. Los interesados podrán señalar los datos de identificación de los permisos, registros, licencias y, en general de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal o Municipal ante la que se realicen los trámites, sin que sea necesario hacer entrega de copia de los mismos;

Las licencias, autorizaciones o permisos otorgados por la dependencia estatal o municipal, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, pa-

¹⁶⁴ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

raestatal o paramunicipal competente, se entenderán refrendados, renovados o revalidados con la presentación del pago de los derechos correspondientes.

La autoridad competente contará con un plazo de tres meses a partir del refrendo, renovación o revalidación correspondiente para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables para su otorgamiento. En caso de incumplimiento, se otorgará un plazo de cinco días hábiles para subsanarlo, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular. Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que se haya subsanado el incumplimiento, procederá la cancelación de la licencia, autorización o permiso correspondiente.

IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o copias adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal de la Administración Pública Estatal o Municipal ante la que se realicen los trámites correspondientes, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal, aún y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa.

V. Los particulares podrán ejercitar los recursos y solicitudes establecidos en la presente ley dentro de un plazo de hasta 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que les fue notificado el acto que los agravia, perjudica o, en su caso, le beneficia y deseen reclamar su ejecución o demostrar que, favoreciendo a una persona o grupo de personas, se causa perjuicio al interés público; siempre y cuando no se trate de actos que ya contemplen un plazo determinado en este ordenamiento o en otra ley, reglamento, estatuto, manual o disposición administrativa que resulte aplicable al caso concreto.

El mismo plazo operará cuando, no mediando notificación formal, el afectado o interesado acredite la fecha en que conoció del acto, siempre que no se trate de actos irremediablemente consumados y de imposible reparación de acuerdo al presente ordenamiento y a las leyes que resulten aplicables.

En el estado de Coahuila, el procedimiento administrativo, según reza el artículo 19 de la Ley de la materia, puede iniciarse de oficio o a instancia de parte interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo se encuentran establecidas en el artículo 132 del ordenamiento en cita, y consisten en desistimiento, convenio entre los particulares y las autoridades administrativas, resolución expresa del mismo, resolución afirmativa ficta que se configure, y resolución negativa ficta.

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.

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”.¹⁶⁵

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.

¹⁶⁵ 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 de 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 a dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. constitucional, al disponer:

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 cual, 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, bien para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver de forma negativa.

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 se podrá entablar 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.

III. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Muchos autores, como es el caso de Giuseppe Chiovenda, distinguen entre procedimiento y proceso administrativos. El primero —como acabamos de ver— se desarrolla en sede administrativa y, en ocasiones, se puede incurrir 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.

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:

- 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.¹⁶⁶

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, donde las partes son el particular y la administración pública, y a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, que es de la competencia de tales tribunales, cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

¹⁶⁷ En el estado de Veracruz, el proceso administrativo se rige por el Código de Procedimientos Administrativos y es sustanciado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, inserto dentro de la estructura del Poder Judicial local y que está dotado de plena jurisdicción.