

CAPÍTULO SEXTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Del mismo modo, habrá de recordarse al estudiar el acto administrativo, que la administración no sólo realiza actos administrativos, sino también 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 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 actos individuales, se entienden generales los actos de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con las convocatorias para licitaciones públicas o los planes de desarrollo.

2. *Definición de acto administrativo*

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

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

A. *El criterio orgánico*

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

B. *El criterio material*

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

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

C. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que el acto administrativo en sentido amplio es el realizado en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: “Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.¹³⁴

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, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello, conviene

¹³⁴ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

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.¹³⁵

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 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

¹³⁵ Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

base en el derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, *presunción de legitimidad* “Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa”.¹³⁶

Respecto a la presunción de legitimidad, el artículo 1.10 del Código Administrativo del Estado de México dispone:

Artículo 1.10. Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 13 de diciembre de 2001. Última Reforma POGG 3 de septiembre de 2021. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO 5 cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia.

B. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo; en el primero, que es obligatorio y exigible, y, por tanto, debe cumplirse; y en el segundo, que 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.¹³⁷

¹³⁶ Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

¹³⁷ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

Acerca de la ejecutoriedad del acto administrativo, el Código Administrativo del Estado de México ordena:

Artículo 1.10. Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia.

C. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

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

a. *La estabilidad*

Equiparable a la irrevocabilidad, la estabilidad tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina, 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.¹³⁸

b. *La impugnabilidad*

En el derecho argentino, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse

¹³⁸ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, cit., pp. 146-150.

y defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo o por medio de procedimiento judicial.

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

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.¹³⁹

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece la impugnabilidad del acto administrativo en los siguientes términos:

Artículo 186.- Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal. Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.

Artículo 187.- El recurso de inconformidad procede en contra de: I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones; II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

derechos de particulares de imposible reparación; y III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

4. Elementos y requisitos del acto administrativo

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; 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 tanto que son presupuestos, los elementos esenciales que están implícitos en los elementos básicos.

A. Elementos del acto administrativo

a. La declaración de voluntad de un órgano administrativo

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

La manifestación de voluntad del órgano administrativo (sujeto activo) no puede ser tácita, y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el destinatario (sujeto

pasivo) quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

En la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre, por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa, debiendo expresarse en los términos previstos por la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero, “La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad”.¹⁴⁰

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.¹⁴¹

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”.¹⁴²

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”.¹⁴³

¹⁴⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 727.

¹⁴¹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

¹⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, cit., p. 174.

¹⁴³ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 227.

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido, el objetivo o propósito que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver explica: “El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”.¹⁴⁴

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 ley. 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”.¹⁴⁵

B. *Requisitos del acto administrativo*

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

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

¹⁴⁴ Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

¹⁴⁵ 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”.¹⁴⁶

b. El ejercicio de función administrativa

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

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

En tanto que la motivación se refiere a la exposición de los hechos y causas concretos 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, y que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

¹⁴⁶ Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

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.¹⁴⁷

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.”¹⁴⁸

e. La forma

Muchos autores consideran a la forma como un elemento del acto administrativo en sentido restringido; pero otros, como Renato Alessi, la catalogan como un requisito. Para quien esto escribe, se trata de un requisito del elemento esencial, consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda en dicho acto el órgano emisor conlleva la decisión de realizar un acto unilateral específico, generador de derechos y obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo, voluntad que se expresa a través de una declaración realizada en la “forma” señalada en la norma jurídica aplicable, lo cual significa que tal “forma” no es un elemento, sino un requisito que habrá de satisfacerse para la validez del acto.¹⁴⁹

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México define en su artículo 1 al acto administrativo como

...la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y

¹⁴⁷ Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

¹⁴⁸ Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-175*, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 666.

¹⁴⁹ Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

El Código Administrativo del Estado de México, en el capítulo primero del título tercero de su libro primero, al ocuparse de la validez del acto administrativo —que servirá para determinar los elementos del acto administrativo—, establece:

Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;

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

III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;

IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;

V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

VI. Constar por escrito o de manera electrónica indicando la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa, electrónica avanzada o el sello electrónico en su caso del servidor público;

VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;

IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;

X. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio físico o correo electrónico de las personas de que se trate;

XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la dependencia emisora, la oficina en la que se encuentra dicho expediente o el portal electrónico a través del cual puede realizar la consulta del expediente respectivo;

XII. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

XIII. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

5. *Clasificación de 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, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia de construcción.

B. *Por su finalidad*

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

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

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

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del acto decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: “Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal”.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, cit., p. 246.

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

El acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general. Respecto de la condonación, el artículo 364 del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios establece:

Artículo 364. Mediante acuerdo del Gobernador del Estado, del Secretario de Finanzas, así como del Ayuntamiento, en el caso de los municipios, se podrán condonar total o parcialmente las multas por infracción a las disposiciones de este Código, las indemnizaciones por devolución de cheques y los recargos, siempre y cuando el contribuyente pague de manera anticipada la suerte principal, la actualización y, en su caso, los gastos de ejecución, en una sola exhibición o en parcialidades en los términos del artículo 32 de este ordenamiento. Para tal efecto, la autoridad tomará en cuenta las circunstancias del caso y la situación económica del contribuyente.

Cuando se solicite la condonación, el contribuyente deberá presentar la solicitud ante la autoridad fiscal, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha del pago anticipado de la totalidad de los conceptos referidos en el párrafo anterior o del 20% tratándose de pago en parcialidades y en el caso de no hacerlo en dicho plazo, se entenderá que renunció a esa prerrogativa y los pagos efectuados se aplicarán al crédito fiscal conforme al artículo 34 de este ordenamiento.

La solicitud de condonación no constituirá instancia y dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución respecto de los importes por los cuales se solicite la condonación, si se garantiza el interés fiscal. Asimismo, esta atribución podrá ser delegada mediante acuerdo que se publique en el Periódico Oficial y conforme a las bases en él contenidas, para el mejor ejercicio de la autoridad fiscal competente.

Si el contribuyente demuestra que de efectuar el pago de las cantidades por las cuales solicita la condonación, pone en riesgo la marcha de su actividad, la autoridad fiscal podrá autorizar su condonación, con la condicionante de que el contribuyente invierta lo condonado en proyectos que fomenten el crecimiento, consolidación o expansión de sus actividades.

Para tales efectos, la autoridad fiscal mediante Reglas de Carácter General establecerá el procedimiento y requisitos que deberán cumplirse.

Tratándose de organismos públicos descentralizados estatales o municipales que tengan la calidad de autoridad fiscal, deberán someter la solicitud de condonación para acuerdo del Gobernador, del Secretario de Finanzas o del Ayuntamiento, según se trate, previa aprobación de su consejo directivo u órgano de gobierno.

En el ámbito estatal, las solicitudes deberán ser presentadas ante la Secretaría, a efecto de que en un plazo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, previo cumplimiento de los requisitos que señalen las reglas de carácter general aplicables, se resuelva la condonación total o parcial.

Ante la falta de algún requisito, dato, informe o documento, la autoridad en un plazo de cinco días requerirá al promovente, para que se presenten o subsanen las omisiones, dentro de un plazo de quince días. Tratándose de contribuyentes que no cumplan con el requerimiento mencionado, la solicitud se tendrá por no presentada.

Cuando existan requerimientos de esta naturaleza, el plazo de treinta días se contará a partir de que se subsanen las omisiones.

Las autoridades fiscales, deberán publicar en el portal electrónico o en la página electrónica que al efecto establezca, el nombre o razón social de los contribuyentes y los montos que se les hayan condonado, sin que esto contravenga lo establecido en el artículo 55 de este ordenamiento.

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; un 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.¹⁵¹

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

b. Actos que restringen derechos de particulares

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

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

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

¹⁵¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., p. 237.

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 para el Estado de México, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece en su título primero:

Artículo 2. En el Estado de México la propiedad privada sólo podrá ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Artículo 3. Son causas de utilidad pública:

I. La apertura, ampliación, prolongación, alineamiento o mejoramiento de calles, calzadas, puentes, túneles, carreteras y vías que faciliten el tránsito de personas o vehículos;

II. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones; la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastros, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos, así como la administración por el Estado o municipios de uno existente que beneficie a la colectividad para evitar su abandono o suspensión;

III. La necesidad de víveres, medicinas, maquinaria, herramientas y demás objetos indispensables para hacer frente a los casos de riesgo, siniestro o desastre en el caso en que el Estado se encuentre imposibilitado para proveerlos por sus propios medios;

IV. La construcción de obras para la captación y aprovechamiento de aguas pluviales, residuales y residuales tratadas;

V. La construcción de obras para captación, conducción, potabilización, almacenamiento y distribución de agua potable; así como la construcción de obras para el alcantarillado, drenaje, almacenamiento y tratamiento de aguas residuales;

VI. La realización de obras distintas a las señaladas en este artículo que tengan por objeto proporcionar al Estado, al municipio o a una comunidad o grupos de individuos, usos o disfrutes de beneficio común;

VII. La construcción a cargo del Estado o de sus organismos descentralizados, de desarrollos habitacionales de interés social;

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

IX. La preservación y protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad;

X. La protección, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

XI. La conservación de los edificios, casas u objetos que tengan valor histórico, artístico o cultural para el Estado, que no sea de competencia federal;

XII. La preservación, embellecimiento o saneamiento de los lugares de belleza panorámica; y

XIII. La construcción de infraestructura para transporte masivo o de infraestructura aeroportuaria y sus obras complementarias;

XIV. La construcción de parques industriales y tecnológicos;

XV. La construcción de espacios y adecuaciones para fortalecer las expropiaciones que realice la autoridad federal;

XVI. La disponibilidad de reservas territoriales para ordenamiento urbano;

XVII. Las áreas requeridas para la protección y adecuada operación, conservación y vigilancia de la infraestructura;

XVIII. El aseguramiento de inmuebles en los que se realizan actividades ilícitas o actos delictivos que ponen en riesgo la seguridad del Estado y de las personas;

XIX. La rehabilitación o demolición de edificaciones que representen un riesgo para los ciudadanos;

XX. Los espacios requeridos para la reubicación temporal o permanente de la población afectada por desastres naturales, y

XXI. Las demás previstas por otras leyes.

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

La sanción, por su parte, es el acto administrativo mediante el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares; por ejemplo, la Ley de Cambio Climático del Estado de México, en su artículo 52, prevé imponer multas, que van desde trescientas hasta mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, al disponer:

Artículo 52. En caso de encontrarse falsedad en la información proporcionada por las personas físicas o jurídicas colectivas responsables de las fuentes emisoras de competencia estatal o municipal sujetas a reporte, la Secretaría y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán imponer multa por el equivalente de trescientas a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción. En caso de reincidencia, el monto de la multa será por el equivalente a siete mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción. La multa será independiente de cualquier otra responsabilidad que pudiera derivarse en los órdenes civil y penal. La Secretaría o los Ayuntamientos deberán hacer dichos actos del conocimiento de las autoridades competentes.

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, el Código Civil del Estado de México dispone:

Artículo 3.1. El Registro Civil es la institución de carácter público y de interés social, mediante la cual el Estado, a través del titular y sus oficiales investidos de fe pública, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expide las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio, defunción, y expedición de acta por rectificación para el reconocimiento de identidad de género, previa anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia, asimismo, inscribe las resoluciones que la Ley autoriza, en la forma y términos que establezca su Reglamento.

El Registro Civil, a través de su titular, expedirá constancias de origen y participará en las actividades que convocan los consulados y embajadas, a fin de implementar los programas con los que cuenta la Institución en beneficio de los mexicanos.

El titular de la Dirección General está facultado para autorizar registros extemporáneos de personas originarias del Estado de México que vivan en el extranjero.

Las oficialías del Registro Civil dependen administrativamente del Ayuntamiento, y por cuanto a sus funciones, atribuciones y obligaciones están adscritas a la Dirección General.

El Gobierno del Estado emitirá los Lineamientos Administrativos relativos a los recursos humanos, materiales y financieros, suficientes y oportunos para el buen funcionamiento de las Oficialías.

Cuando algún Ayuntamiento incumpla con lo ordenado en los Lineamientos, el Gobierno del Estado emitirá Decreto para que la o las Oficialías queden bajo su control.

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

D. *Por su relación con la ley*

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

6. *Causas de extinción del acto administrativo*

En opinión de diversos autores, es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto ha existido legalmente hasta el momento en que deja de producir consecuencias. “En cambio —apunta Miguel S. Marienhoff—, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab-initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente”.¹⁵²

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 México ordena:

Artículo 1.11. Serán causas de invalidez de los actos administrativos:

- I. No cumplir con lo dispuesto en alguna de las fracciones del artículo 1.8;
- II. Derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- III. Incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Artículo 1.12. En el caso de incumplimiento parcial o total de lo dispuesto en las fracciones I a IX del artículo 1.8, así como en el supuesto de la fracción III del artículo 1.11, el acto administrativo que se declare inválido no será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. La declaración de invalidez retrotraerá sus efectos desde la fecha de emisión del acto, salvo cuando se trate de un acto favorable al particular, en cuyo caso la invalidez producirá efectos a partir de la declaración respectiva.

¹⁵² Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, pp. 560 y 561.

Artículo 1.13. En caso de incumplimiento parcial o total de lo dispuesto en las fracciones X a XIII del artículo 1.8, la resolución que declare la invalidez del acto, ordenará que se subsane éste mediante el pleno cumplimiento de los elementos y requisitos correspondientes. La convalidación del acto producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido, pero el elemento o requisito subsanado surtirá sus efectos sólo a partir de que su corrección haya sido notificada a los interesados.

Artículo 1.14. En el caso de la fracción II del artículo 1.11, la resolución que declare la invalidez del acto, ordenará la reposición del procedimiento a partir de la etapa en que se incurrió en el vicio correspondiente.

A. *Revocación*

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

En opinión de Serra Rojas:

Los elementos del acto de revocación son los siguientes: 1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente. 2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad. 3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, “con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma”. Romanelli *ob. cit.* p. 98. Esto se denomina el retiro del acto jurídico; 4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general; 5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.¹⁵³

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 una gran confusión en la doctrina, en la ley y en la jurisprudencia, considerándose muchas veces equivalentes, y, en ocasiones, lo que para unos autores es revocación para otros es anulación, y viceversa. En algunas legisla-

¹⁵³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 373.

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

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: inexistencia, nulidad y anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁵⁴ señala con relación al recurso de revisión:

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

A juicio de Gabino Fraga, es innecesario que la ley establezca expresamente la figura de la inexistencia de los actos administrativos, ya que ésta opera “como una necesidad lógica” cuando el acto carece de sus elementos esenciales. Según su criterio, la inexistencia del acto administrativo se origina por falta de voluntad, de objeto, de competencia para la realización del acto y por omisión de sus formas constitutivas.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

¹⁵⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., pp. 292 y 293.

¹⁵⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., pp. 766-773.

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, una vez concluida la construcción de un edificio y dado el aviso de terminación de obra, la licencia de construcción respectiva ha cumplido, con su cometido y por tanto se extingue.

E. *Por expiración del plazo*

El acto administrativo también se extingue por expiración del plazo establecido para su vigencia; ejemplo de ello serían los permisos 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 8, de suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8 se cancelaría automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como bien observa Jesús González Pérez, “El procedimiento es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que corre por el mismo”.¹⁵⁷ Los órganos del poder público a quienes se encomienda el ejercicio de función administrativa deben desplegar ésta, de manera ordenada, por medio del procedimiento administrativo, por ser éste el sendero por el que circula aquélla.

1. *Concepto*

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

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”.¹⁵⁸

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

En el estado mexicano, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México 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 3, dispone que el procedimiento administrativo se rijan por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, transparencia, gratuidad y buena fe. Al respecto, previene:

Artículo 3. El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficio-

¹⁵⁷ González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

¹⁵⁸ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

sidad, eficacia, publicidad, transparencia, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código y, en lo conducente, a las previsiones que establece la Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México;

II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;

III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;

IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;

V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;

VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;

VII. Que la intervención del particular, de la autoridad y del personal del Tribunal, se realicen con rectitud y honradez;

VIII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas;

IX. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

Además, el referido Código establece, entre otras, las formalidades procedimentales y procesales siguientes:

Artículo 6. Las promociones y actuaciones deben escribirse en lengua española. Cuando las promociones no se presenten escritas en español, se acompañarán de su correspondiente traducción; en caso de que no se exhiba ésta, la autoridad administrativa o el Tribunal la obtendrán, de manera oficiosa, de traductor adscrito preferentemente a las dependencias públicas. Cuando intervengan en las actuaciones personas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas deberán ser asistidos por intérprete y defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura, debiendo asentarse tal circunstancia en el acta respectiva; dicho intérprete deberá ser preferentemente de instituciones públicas.

Artículo 7. Las promociones y actuaciones del procedimiento y proceso administrativo se presentarán o realizarán en forma escrita. Cuando una diligencia se practique de manera oral, deberá documentarse inmediatamente su desarrollo. Para documentar el procedimiento y proceso administrativo podrán utilizarse impresos que estén legalmente autorizados, así como los elementos incorporables a un sistema de compilación y reproducción mecánico o electrónico, que garantice su conservación y recuperación completa y fidedigna.

Artículo 8. En las actuaciones se escribirán con letra las fechas y cantidades. No se emplearán abreviaturas ni se enmendarán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose con toda precisión el error cometido antes de cerrar las actuaciones.

Artículo 9. Toda promoción que sea presentada por escrito deberá contener la firma autógrafa de quien la formule, requisito sin el cual no se le dará curso. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, estampará su huella digital. En materia de transparencia también podrán presentarse promociones por medios electrónicos.

Artículo 10. Los menores de edad, los sujetos a interdicción, las sucesiones, las quiebras y las personas jurídicas colectivas, actuarán por conducto de sus representantes, en términos de la legislación aplicable.

Artículo 11. Cuando una solicitud o promoción se formule por dos o más personas, deberán designar un representante común de entre ellas. Si no se hace el nombramiento, la autoridad administrativa o el Tribunal considerarán como representante común a la persona mencionada en primer término. Los interesados podrán revocar, en cualquier momento, la designación del representante común, nombrando a otro, lo que se hará saber a la propia autoridad o al Tribunal.

Artículo 12. Las promociones y actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquéllos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que deberá publicarse, en el mes de diciembre del ejercicio anterior, en la «Gaceta del Gobierno» o en la del municipio cuando se trate del calendario municipal. La existencia de personal de guardia no habilita los días.

En el estado de México, el procedimiento administrativo, según reza el artículo 113 del Código de la materia, puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo se encuentran establecidas en el artículo 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”.¹⁵⁹

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.

Como ejemplo de lo anterior, el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios establece:

Artículo 54. Las autoridades fiscales están obligadas a contestar las consultas sobre situaciones reales y concretas que les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, cuando la resolución se haya emitido por escrito...

Las peticiones, solicitudes o consultas que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo no mayor a treinta días. Una vez transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los me-

¹⁵⁹ Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

dios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte.

b. La afirmativa ficta

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

c. La indefinida

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

C. El derecho de petición

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

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

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

Como se infiere del precepto constitucional antes transcrito, toda persona puede ejercer el derecho de petición; empero, en materia política el uso de ese 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, y la autoridad queda obligada 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 un mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso al planteamiento oral expuesto en dicha reunión deberá dirigirse la petición escrita ante la autoridad competente.

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

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

III. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

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

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

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.¹⁶⁰

Por tanto, hablar del 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 esta última, de la competencia de tales tribunales cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.¹⁶¹

¹⁶⁰ Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

¹⁶¹ 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, dotado de plena jurisdicción.