

## CAPÍTULO QUINTO

### ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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

#### I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

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

##### 1. *Clasificación de los actos administrativos*

###### A. *Actos administrativos contractuales*

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

###### B. *Actos administrativos unilaterales*

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

### C. *Actos administrativos individuales*

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

### D. *Actos administrativos generales*

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

## 2. *Definición de acto administrativo*

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

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

### A. *El criterio orgánico*

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

### 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”.<sup>123</sup>

### 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,

---

<sup>123</sup> Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

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

...aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos.<sup>124</sup>

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 normativos de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan solo 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. Características del acto administrativo

Se considera a la presunción de legitimidad y a la de ejecutoriedad como características del acto administrativo en sentido restringido. El profesor Agustín Gordillo, a la luz de la Ley Argentina de Procedimientos Administrativos No. 19.549, agrega también la de estabilidad y la de impugnableidad.

#### A. La presunción de legitimidad

Una de las características jurídicas esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también llamada presunción de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión

---

<sup>124</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, t. I, trad. de Buenaventura Pelliss Prats, Barcelona, Bosch, 1970, p. 249.

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, *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”.<sup>125</sup>

### B. *La ejecutoriedad*

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

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.<sup>126</sup>

### C. *Otras características jurídicas del acto administrativo*

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

#### a. *La estabilidad*

Equiparable a la irrevocabilidad, tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina: a) que se trate de un acto administrativo

---

<sup>125</sup> Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

<sup>126</sup> Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

unilateral; *b*) que sea individual, o sea no general; *c*) que declare derechos subjetivos; *d*) que haya sido notificado al interesado; *e*) que sea regular, o sea que reúna las condiciones esenciales de validez; *f*) que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.<sup>127</sup>

#### *b. La impugnabilidad*

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

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

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe, por ende, ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.<sup>128</sup>

#### *4. Elementos y requisitos del acto administrativo*

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

<sup>127</sup> Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pp. 146-150.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.

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

### A. *Elementos del acto administrativo*

#### a. La declaración de voluntad de un órgano administrativo

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

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

En la producción del acto administrativo, la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre, por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa, debiendo expresarse en los términos previstos por la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero, “La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad”.<sup>129</sup>

En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

---

<sup>129</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 727.

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.<sup>130</sup>

### 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”.<sup>131</sup>

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”.<sup>132</sup>

### 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 que “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”.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

<sup>131</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 174.

<sup>132</sup> Díez, Manuel María, *El acto administrativo, cit.*, p. 227.

<sup>133</sup> Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.



El *telos* o fin del acto —como elemento esencial básico— debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la norma. En opinión de Miguel S. Marienhoff, “La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. De modo que la finalidad en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente”.<sup>134</sup>

### B. *Requisitos del acto administrativo*

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

#### a. La competencia

Se puede entender la competencia como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano administrativo. Como explica Roberto Dromi, “La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes”.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, p. 344.

<sup>135</sup> Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

*b. El ejercicio de función administrativa*

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

*c. La posibilidad, licitud y determinación*

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

*d. La fundamentación y motivación*

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

En tanto que la motivación se refiere a la exposición de los hechos y causas concretas, que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar el caso particular dentro de las normas aplicables, 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.

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.<sup>136</sup>

La jurisprudencia de la SCJN 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.<sup>137</sup>

#### 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 mí, 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.<sup>138</sup>

### 5. Clasificación de acto administrativo estricto sensu

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

---

<sup>136</sup> Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

<sup>137</sup> Tesis 402, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 666.

<sup>138</sup> Véase Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

### 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*

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

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

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

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio o resolutivo. Como dice Serra Rojas: “Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal”.<sup>139</sup>

### 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.

---

<sup>139</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 246.

*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, por ejemplo, el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit atribuye a la Secretaría de Administración y Finanzas la facultad de condonar total o parcialmente derechos, productos y aprovechamientos derivados de la aplicación de las leyes fiscales estatales, así como condonar las multas impuestas por infracciones a las disposiciones fiscales.

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, por ejemplo, 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 siguientes términos:

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.<sup>140</sup>

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 dichos 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 no crean obligaciones, sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto a las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obligaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente, positiva o negativa.

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

Al respecto, el artículo 27 de la Constitución federal establece en su segundo párrafo que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Por su parte, la Ley de Expropiación del Estado de Nayarit, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece en su artículo 1o. que “La propiedad privada puede ser afectada por causa de utilidad pública, mediante indemnización, la que tendrá como base el valor fiscal con que figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, según lo dispone el párrafo segundo de la fracción VI del Artículo 27 Constitucional”.

---

<sup>140</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 237.

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

La sanción, por su parte, es el acto administrativo mediante el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares. Ejemplo de lo anterior lo constituye el Código Fiscal de Nayarit que en su artículo 81 prevé sanciones de multas que van desde treinta veces la UMA hasta doscientas veces la UMA.

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

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

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

### *D. Por su relación con la ley*

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

### *6. Causas de extinción del acto administrativo*

En opinión de diversos autores, es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última

entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto ha existido legalmente hasta el momento en que deja de producir consecuencias. Miguel S. Marienhoff apunta: “En cambio, 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”.<sup>141</sup>

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.

### 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, *op. 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.<sup>142</sup>

### 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, consi-

<sup>141</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, pp. 560 y 561.

<sup>142</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 373.



derándose 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, 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 jurisprudencia reconocen distintos grados, que en orden descendente suelen ser inexistencia, nulidad y anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>143</sup> señala en relación con el recurso de revisión que

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.<sup>144</sup>

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.

<sup>143</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

<sup>144</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

Debido a 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.<sup>145</sup>

### 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 por cumplimiento de su finalidad*

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

### E. *Por expiración del plazo*

El acto administrativo también se extingue por expiración del plazo establecido para su vigencia, ejemplo de ello serían los permisos contemplados en una licencia de conducir o aquel que se otorga para expender 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 en cita, el acto administrativo de carácter individual se extingue debido a “la realización de una condición resolutoria que lo afecte”.

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

---

<sup>145</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 766-773.

## 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”.<sup>146</sup> 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”.<sup>147</sup>

### 2. *El procedimiento administrativo en Nayarit*

La Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, en su artículo 3o. dispone que el procedimiento administrativo se rige por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, en consecuencia:

- I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de esta ley;
- II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;
- III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;

---

<sup>146</sup> González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

<sup>147</sup> Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, vol. I, Buenos Aires, Depalma, 1984, p. 503.

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 exijan que sean secretas;

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

VIII. Las autoridades administrativas, la Sala y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

En Nayarit, el procedimiento administrativo, según reza el artículo 41 de la ley que acabo de citar, puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo se encuentran establecidas en el artículo 57 del ordenamiento legal en cita, como son: el desistimiento, el convenio entre los particulares y las autoridades administrativas, la resolución expresa, la resolución afirmativa ficta cuando se configure, y la 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”.<sup>148</sup>

El artículo 8o. de la Constitución federal reconoce el derecho de petición, el cual debe ser respetado por los funcionarios y empleados públicos, a condición de que se ejerza de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política, sólo podrán hacer uso de tal derecho los ciudadanos de la República. A este respecto, la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit previene:

Artículo 60. Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de la administración pública paraestatal y paramunicipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

### B. *Consecuencias del silencio administrativo*

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

#### a. *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. En relación con este tema, la ley en cita dispone:

Artículo 61. Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios siempre y cuando sean legalmente procedentes, conforme a las disposiciones legales y normativas que rijan la materia de que se trate.

---

<sup>148</sup> Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

### *b. 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. Acerca de la negativa ficta, la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit establece:

Artículo 63. En todos los casos en que no opere la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para las solicitudes e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

### *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 un derecho humano que nuestra Constitución federal protege en su artículo 8o.

### *C. El derecho de petición*

Como acabo de mencionarlo, 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.

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

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

Asimismo, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y hacerse del conocimiento al peticionario dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la SCJN 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 sea para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, o bien para resolver negativamente.

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

#### 4. *El proceso administrativo*

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.<sup>149</sup>

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, cuyas partes son el particular y la administración pública, a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, de la competencia de tales tribunales cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

<sup>150</sup> En el estado de Nayarit, el proceso administrativo se rige por la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos, y es substanciado por el Tribunal de Justicia Administrativa, órgano autónomo e independiente dotado de plena jurisdicción.