

## CAPÍTULO QUINTO

### ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

Conviene tener presente, al analizar el acto administrativo, que la administración no sólo realiza actos administrativos, pues también desarrolla actos materialmente legislativos, como cuando expide un manual de procedimientos, y actos materialmente jurisdiccionales, por ejemplo, la imposición de una sanción de arresto por 36 horas, a un sujeto infractor de un precepto de policía y gobierno.

#### I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

De igual forma, se debe tener presente, al estudiar el acto administrativo, que la administración realiza actos administrativos de distintas clases, entre otras, contractuales, unilaterales, individuales y generales.

##### *Clasificación de los actos administrativos*

Existen actos administrativos bilaterales, unilaterales, individuales y generales.

##### *A. Actos administrativos bilaterales*

Se entiende por acto administrativo bilateral, el nacido 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 unilateral de voluntad de la administración

pública, como ocurre en la imposición de una multa, y pueden clasificarse en individuales o generales.

### C. *Actos administrativos individuales*

Se consideran 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*

Se entienden generales los actos unilaterales de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con el Reglamento de la Ley del Notariado del Estado de Yucatán, que es de observancia general.

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

## II. 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 diferentes; 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.

### 1. *El criterio orgánico*

De acuerdo al criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del poder

público y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

## 2. *El criterio material*

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

A la luz de este criterio, la emisión de un reglamento por parte del titular de un órgano administrativo, como es el gobernador del estado de Yucatán, es un acto materialmente legislativo, por establecer una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva; de la misma forma, cuando el presidente de la República concede indultos a los sentenciados por delitos del orden federal, realiza un acto formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos una sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

## 3. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que, en sentido amplio, el acto administrativo es el realizado en ejercicio de la función de administración, que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: “Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.<sup>117</sup>

## 4. *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>117</sup> Gordillo, Agustín, *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>118</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 actos generales de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos unilaterales individuales.

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

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

### III. CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

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

#### 1. *La presunción de legitimidad*

Uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también llamada presunción

---

<sup>118</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de legitimidad; la presunción de legitimidad es uno de los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo, que entraña el supuesto de que éste se ha producido con apego al derecho positivo vigente, que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, *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>119</sup>

## 2. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo, en un primer sentido: que es obligatorio o exigible y, por tanto, debe cumplirse; y, en un segundo sentido: que entraña una fuerza especial, gracias a la cual la administración pública puede ejecutar coactivamente el acto contra la oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional. Sobre este punto, Manuel María Díez opina: “En cuanto a la ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados, aun contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales”.<sup>120</sup>

## 3. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

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

### A. *La estabilidad*

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

<sup>119</sup> Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

<sup>120</sup> Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual, o sea no general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado al interesado.
- Que sea regular, o sea que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.<sup>121</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 con, y defenderse de, tal acto, bien mediante procedimiento administrativo, o por medio de procedimiento judicial.

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

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.<sup>122</sup>

## IV. 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

<sup>121</sup> Gordillo, Agustín, *El acto...*, *cit.*, pp. 146-150.

<sup>122</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.

como elementos del acto administrativo y viceversa. Para establecer cuáles son los elementos del acto administrativo, y cuáles son sus requisitos, se debe tener presente que elemento es la parte de un todo, y será esencial si, y sólo si, sin él, el todo —en este caso el acto— no existe; en cambio, requisito es una condición indispensable para la validez del acto.

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

La Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, publicada el 7 de diciembre de 2009, distingue los elementos y requisitos del acto administrativo en los términos siguientes:

Artículo 6. Para que un acto administrativo sea válido debe contener los elementos y cumplir con los requisitos siguientes:

A) Elementos:

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

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

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

IV. Constar por escrito, en medio electrónico o en las formas de expedición que la ley autorice;

V. Contener el nombre, cargo completo y firma autógrafa o electrónica acreditada del servidor público que lo expide, en los casos que la ley así lo establezca;

VI. Estar fundado y motivado;

VII. Se realice de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley y en los términos del ordenamiento legal por virtud del cual se emite;

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

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

X. Se mencione la dependencia o entidad de la cual emana, y

B) Requisitos:

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

II. Ser expedido señalando lugar y fecha de su emisión;

III. Que se señale, en el caso de actos administrativos que deban notificarse, si se trata o no de un acto definitivo, que se indique la oficina en la que se encuentra el expediente y si puede ser consultado de manera electrónica;

IV. Que se señalen, en el caso de actos administrativos recurribles, el recurso procedente, la autoridad ante la cual podrá presentarse, y el plazo para hacerlo, y

V. De ser el caso, que se expida de manera congruente con lo solicitado y que resuelva expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o los previstos por la ley.

### 1. *Elementos del acto administrativo*

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

#### *A. La declaración de voluntad de un órgano del poder público*

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

La voluntad, insisto, es un elemento esencial básico del acto administrativo, presupuesto en la declaración de voluntad del órgano del poder público que lo realiza, y está referida al sujeto activo, o sea, al órgano emisor; no puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.



En la producción del acto administrativo, la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe expresarse en los términos previstos en la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero: “La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad”.<sup>123</sup>

En cuanto al sujeto activo, también elemento esencial básico del acto administrativo en sentido restringido, implícito o presupuesto en la manifestación de voluntad, conviene tener presente que se identifican en dicho acto, un sujeto activo y otro pasivo, el primero viene a ser el órgano competente del Estado, que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos; el papel de sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente. 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.<sup>124</sup>

## B. *El objeto*

Se puede explicar este elemento esencial básico del acto administrativo en sentido restringido, como el efecto jurídico buscado por éste, o como explica Manuel María Díez: “Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria”.<sup>125</sup>

Consiste el objeto del acto administrativo en sentido restringido, en lo que el sujeto activo del mismo decide, certifica u opina, y debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídica-

<sup>123</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 143.

<sup>124</sup> Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo. 2o. curso*, México, Harla, 1994, p. 219.

<sup>125</sup> Díez, Manuel María, *El acto...*, *cit.*, p. 227.

mente 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>126</sup>

### C. *El fin*

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido, el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver, explica: “El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”.<sup>127</sup>

El *telos*, o fin del acto administrativo en sentido restringido, representa otro de sus elementos esenciales básicos y debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley, y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir, que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la ley. En opinión de Miguel S. Marienhoff: “La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. De modo que la finalidad en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente”.<sup>128</sup>

## 2. *Requisitos del acto administrativo*

Entiendo por requisito del acto administrativo en sentido restringido, toda condición indispensable para su validez; entre ellos destacan los de competencia y de ejercicio de función administrativa, que debe cumplir el órgano del poder público que lo realiza; en cuanto a la voluntad del sujeto activo del acto, debe cubrir el requisito de expresarse en los términos previstos en la ley, así como el de ser espontánea y libre; por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; en lo concerniente al objeto del acto debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Por lo que 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 ley

<sup>126</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 174.

<sup>127</sup> Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

<sup>128</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

### A. *La competencia*

Se puede entender la competencia como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano del poder público. Como explica Roberto Dromi: “La competencia es irrenunciable e impro-rogable. 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>129</sup>

### B. *El ejercicio de función administrativa*

En razón de este requisito del acto administrativo, éste debe ser realizado por órgano competente, en ejercicio de función administrativa, lo que significa, por una parte, que los actos realizados por la administración pública, en ejercicio de función materialmente legislativa o de función materialmente jurisdiccional, no son actos administrativos en sentido estricto; y por otra parte, que los realizados por los órganos legislativos y jurisdiccionales, en ejercicio de función administrativa, sí son actos administrativos en dicho sentido. En suma, sea cual fuere el órgano del poder público que lo realiza, el acto será administrativo en sentido estricto, si, y sólo si, cumple con el requisito de realizarse en ejercicio de función administrativa.

### C. *La posibilidad, 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; el fundamento significa que el acto debe estar previsto en la ley, por lo que deberá señalar el precepto legal en

---

<sup>129</sup> Dromi, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

que se sustente, toda vez que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

En tanto que el motivo del acto administrativo, en sentido restringido, estriba en la exposición de los hechos y causas concretas que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar el caso particular dentro de las normas aplicables, o sea, en la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, que el sujeto activo lleva a cabo, para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad. En opinión del profesor Rogelio Martínez Vera:

El motivo del acto administrativo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. En materia administrativa nos encontramos que cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución (manifestación de la voluntad) debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado (sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución.<sup>130</sup>

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.<sup>131</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 quien esto escribe, se trata de un requisito del elemento esencial consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda, en dicho acto, la voluntad del órgano emisor del mismo conlleva su decisión de realizar un acto unilateral específico generador de derechos y

<sup>130</sup> Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

<sup>131</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Compilación 1917-1975", tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, p. 666.

obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo del acto, voluntad que se expresa a través de una declaración realizada en la “forma” señalada en la norma jurídica aplicable, lo cual significa que tal “forma” no es un elemento sino un requisito que habrá de satisfacerse para la validez del acto.<sup>132</sup>

## V. 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.

### 1. *Por su esfera de aplicación*

El acto administrativo en sentido restringido se clasifica, por su esfera de aplicación, en interno y externo. En el primer caso, sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores y determinación de horario de trabajo para cada servidor público. El acto administrativo externo, en cambio, trasciende la esfera de la administración pública por producir efectos jurídicos respecto de los gobernados, como acontece, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia de construcción.

### 2. *Por su finalidad*

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

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

---

<sup>132</sup> Alessi, Renato, *Sistema istituzionale di diritto amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

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>133</sup>

### 3. *Por su contenido y efectos*

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

#### *A. Actos que incrementan los derechos de los particulares*

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

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

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

Consiste el acto de condonación o dispensa en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general, por ejemplo, la que impone el artículo 8o. de la Constitución particular de Yucatán a sus ciudadanos, consistente en desempeñar las funciones de jurado en los procesos jurisdiccionales de dicha entidad federativa.

Un acto administrativo que incrementa los derechos de los particulares viene a ser la concesión, porque faculta a un particular denominado con-

---

<sup>133</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, cit., p. 248.

cesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, como la explotación de sus bienes o la prestación de los servicios públicos propiamente dichos.

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

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

La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contrapuestos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.<sup>134</sup>

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

### B. *Actos que restringen derechos de los particulares*

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

Las órdenes son actos administrativos en sentido restringido, cuando se traducen en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares, obligaciones de dar, de hacer o de no hacer.

Las órdenes no se deben confundir con las advertencias, porque estas últimas no crean obligaciones, sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos porque éstos, como las advertencias, no crean obli-

<sup>134</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 237.

gaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente positiva o negativa.

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

El artículo 27 constitucional, en su segundo párrafo, establece al respecto: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Por su parte, la Ley de Expropiación del Estado de Yucatán, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece:

Artículo 3. Se consideran causas de utilidad pública para los fines del Estado o de interés para la colectividad:

I. El establecimiento, explotación o conservación de servicios públicos.

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de caminos, calzadas, puentes y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, y la construcción de hospitales, escuelas, parques, mercados, jardines, casas para oficinas municipales, bibliotecas públicas, cuarteles, campos deportivos, hangares y terrenos para aterrizar, museos, gabinetes de ciencias, estaciones telegráficas, telefónicas, tranviarias, ferrocarrileras, y cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos e históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

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

VI. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

VII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.

VIII. La creación, fomento o conservación de empresas para beneficio de la colectividad.

IX. La reconstrucción de los fundos legales de las poblaciones y la formación de colonias para obreros y profesores de educación primaria.



X. El fomento de la pequeña propiedad y la agricultura urbana y rural, sin extorsión pecuniaria de los beneficiarios.

XI. El funcionamiento y administración de negociaciones industriales o agrícolas de interés general en los casos de paro temporal o definitivo declarados ilícitos conforme a la fracción XIX del artículo 123 de la Constitución General de la República.

XII. La conveniente organización del cultivo, explotación, industrialización y comercio del henequén.

XIII. La ocupación y utilización en beneficio de las organizaciones ejidales, de los equipos de desfibración, desecación y empaque de henequén, establecidos en las fincas del Estado, y el uso de las terracerías, rieles, vehículos y bestias que se emplean en el transporte de hojas o fibra de henequén, todo en la medida necesaria para realizar correctamente la explotación del ejido henequenero.

XIV. La resolución conveniente del problema de la habitación humana.

XV. La edificación de los solares comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones, que permanezcan sin construcción por más de un año, contado desde la fecha de la adquisición, o desde la fecha en que entre en vigor la presente Ley respecto de predios adquiridos con anterioridad.

La *sanción* es el acto administrativo por 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.

En su artículo 4o., el Código Fiscal del Estado de Yucatán establece: “Las multas son las sanciones de carácter económico derivadas de las infracciones previstas en la legislación fiscal estatal”, las que de conformidad con el artículo 109 de dicho ordenamiento pueden ir de 2 a 578 UMA.

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

Dan testimonio de una situación de hecho o de derecho diversos actos administrativos, entre los que destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil, y el Catastro; descuellan también entre tales actos, las certificaciones o constancias expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales. También figuran entre los referidos actos administrativos en sentido restringido, que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones, abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

#### 4. *Por su relación con la ley*

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

### VI. CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es importante, en opinión de diversos autores, distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última, en su opinión, entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto administrativo ha existido legalmente hasta el momento en que cesa de producir efectos. “En cambio —apunta Miguel S. Marienhoff—, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente”.<sup>135</sup>

A juicio del citado profesor argentino, cesan los efectos del acto administrativo en sentido restringido cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación. Acerca de este asunto, la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán dispone:

Artículo 17. Los actos administrativos de carácter individual se extinguen por la actualización de cualquiera de las causas siguientes:

- I. Cumplimiento del fin o de los fines para los que fueron emitidos;
- I. Imposibilidad material o jurídica de carácter definitivo para cumplirlo o continuarlo;
- III. Expiración del plazo de vigencia;
- IV. Cuando esté sujeto a una condición resolutoria y ésta hubiera ocurrido;
- V. Renuncia o rechazo del interesado, siempre y cuando el acto hubiere sido dictado en su exclusivo beneficio y no se perjudique el interés público;
- VI. Revocación, cuando así lo prevea la Ley específica y lo exija el interés público, y
- VII. Declaración judicial de inexistencia, invalidez o nulidad.

<sup>135</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, pp. 560 y 561.

## 1. *Revocación*

Cabe señalar que la revocación de un acto administrativo en sentido restringido constituye en sí otro acto administrativo y, por ende, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, cuyo efecto jurídico directo consiste en desaparecer los efectos jurídicos de un acto administrativo anterior, por motivos de legalidad, o de interés público. En opinión de Serra Rojas:

Los elementos del acto de revocación son los siguientes:

1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.
2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad.
3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma. Esto se denomina el retiro del acto jurídico;
4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general.
5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.<sup>136</sup>

## 2. *Anulación*

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo, a la que se considera una figura jurídica muy cercana a la de revocación, a grado tal que existe gran confusión en la ley, en la jurisprudencia y en la doctrina, acerca de cuál es una y cuál otra, porque a veces se consideran equivalentes y en ocasiones lo que para unos autores es revocación para otros es anulación y viceversa.

En materia de actos administrativos, en algunas legislaciones, la revocación es atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional, mientras que en otras, el primero puede tanto revocar como anular tales actos.

En lo tocante a la anulación del acto administrativo, la doctrina, como la legislación y la jurisprudencia, reconocen distintos grados que en orden descendente suelen ser: inexistencia, nulidad y anulabilidad, como lo hace

---

<sup>136</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, *cit.*, p. 361.

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 91, en relación con el recurso de revisión, al disponer:

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>137</sup>

El acto administrativo, declarado jurídicamente nulo, se considera como 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, a condición de fundar y motivar tal negativa. Dicha declaración produce efectos retroactivos.

Cabe hacer hincapié en que la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán contempla la inexistencia, nulidad y anulabilidad, mediante declaración judicial

### 3. *Extinción del acto administrativo por renuncia*

El artículo 17, fracción V, de Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, condiciona la renuncia del interesado, como forma de extinción del acto administrativo, a que éste se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no sea en perjuicio del interés público. Dicho de otra manera, el beneficiario exclusivo de un acto administrativo puede provocar su extinción, renunciando al beneficio respectivo, siempre y cuando no sea en perjuicio del interés público.

<sup>137</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

#### 4. *Extinción del acto por cumplimiento de su finalidad*

Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo en sentido restringido, éste pierde su razón de ser, y por tanto se extingue. Por ejemplo, concluida la construcción de un edificio, y dado el aviso de terminación de obra correspondiente, la licencia de construcción respectiva se extingue porque se agota su razón de ser.

#### 5. *Por expiración del plazo*

También por expiración del plazo establecido para su vigencia, se extingue el acto administrativo en sentido restringido. Por ejemplo, si mediante un acto administrativo se otorgara permiso a un vendedor ambulante para expender su mercancía en la vía pública de la ciudad de Mérida durante diciembre de este año, se extinguiría precisamente al concluir el año, porque en ese momento expiraría el plazo de vigencia del permiso otorgado, por cuya razón, el día primero del siguiente año, el comerciante ambulante referido ya no podría expender su mercancía en el lugar mencionado, a menos que le fuera otorgado nuevo permiso.

#### 6. *Por acaecimiento de una condición resolutoria*

El acto administrativo en sentido restringido también se extingue por la realización de una condición resolutoria, como se dispone en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, lo cual quiere decir que la vigencia del acto administrativo se sujeta a que no se produzca tal condición resolutoria. Por ejemplo, el otorgamiento de una beca, por parte de una institución pública, es un acto administrativo que se sujeta a la condición resolutoria de que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8.5 se cancelará automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

#### 7. *Por imposibilidad material de carácter definitivo para cumplirlo*

Sería causa de extinción del acto administrativo, mediante el cual la autoridad competente expidió el permiso para operar un establecimiento mercantil en una terminal de autobuses que fue destruida por un terremoto.

## VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. *Concepto*

Hablar de procedimiento administrativo es referirse al conjunto de actos metódicamente articulado con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos. En este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: “Comúnmente, para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones, previamente establecidos, como vía que debe adoptarse para formar la voluntad administrativa y expresarla en un acto”.<sup>138</sup>

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

En los términos de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, la actuación administrativa se desarrollará bajo los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, seguridad jurídica, simplificación, economía procesal, celeridad, publicidad, imparcialidad y buena fe (artículo 26).

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada (artículo 27).

Las autoridades no podrán exigir más formalidades y requisitos que las expresamente previstas en las leyes (artículo 28).

Toda promoción o trámite ante la administración pública deberá hacerse por escrito, o por medio electrónico en los casos en que la ley así lo establezca (artículo 29).

No podrá exceder de tres meses, contados a partir del día hábil siguiente al día en que fue presentada la petición, el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Cuando se requiera al particular para que exhiba los documentos omitidos o requisitos formales, el plazo iniciará desde que el requerimiento haya sido cumplido. Una vez transcurrido el plazo, si las autoridades no han emitido la resolución correspondiente, opera la afirmativa o la negativa ficta (artículo 18).

---

<sup>138</sup> Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que tome la autoridad competente para proteger la integridad de las personas, la salud, el medio ambiente, y para garantizar la seguridad pública (artículo 122).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la ley en cita, se puede terminar el procedimiento administrativo, mediante resolución, o por desistimiento de su solicitud; también mediante renuncia al derecho del particular que lo inició, o por caducidad; asimismo, puede terminar por la imposibilidad material de continuarlo, o por convenio de las partes.

La resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo son impugnables mediante el recurso de revisión (artículo 126).

### 3. *El silencio administrativo*

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

#### A. *Concepto de silencio administrativo*

Se puede entender como silencio administrativo la prolongada abstención del órgano administrativo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por un particular, y a estar obligado a contestarle. En opinión del profesor español Julio Massip Acevedo: “Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa”.<sup>139</sup>

#### B. *Consecuencias del silencio administrativo*

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

---

<sup>139</sup> Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

### *a. La negativa ficta*

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

A este respecto, la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán previene: “Artículo 128. El plazo para interponer el recurso administrativo de revisión será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación del acto que se impugna o hubiera transcurrido el plazo establecido en las leyes respectivas para que opere la negativa ficta”.

### *b. La afirmativa ficta*

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

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

### *c. La indefinida*

Una tercera consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la instancia o petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege mediante una de las garantías individuales, concretamente la contenida en su artículo 8o.

En todo caso, el servidor público del estado de Yucatán o de sus municipios, que no respeta el derecho de petición, por no dar debida respuesta a alguna solicitud formulada por escrito, pacífica y respetuosamente por un particular, se hace acreedor a una de las sanciones previstas en el artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de



Yucatán, consistentes en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### 4. *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, como una consecuencia del derecho de petición, al disponer:

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

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

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

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

El ejercicio del derecho de petición tiene como requisitos que se formule por escrito y que haga de manera pacífica y respetuosa. Por tanto, 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 el mitin, deberá agregarse la petición escrita, presentada ante la autoridad competente. Además, la petición deberá presentarse en forma pacífica y respetuosa, requisitos que no cubren las peticiones presentadas con violencia, con amenazas, o de manera insultante.

Como también se desprende del artículo 8o. constitucional, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y dirigirse precisamente al pe-

cionario y hacerla de su conocimiento dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse.

Complementariamente, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de 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.

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

## VIII. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Muchos autores, como Giuseppe Chiovenda, distinguen entre procedimiento administrativo y proceso administrativo, el primero, acabamos de verlo, se desarrolla en sede administrativa y, en ocasiones incurre en errores o defectos, involuntarios o deliberados, que vulneran o lesionan los derechos o intereses de los particulares, quienes los pueden combatir, repito, 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>140</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 la administración, de la competencia de tales tribunales, cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.

---

<sup>140</sup> Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.