

CAPÍTULO TERCERO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al estudiar el acto administrativo, debemos tener en cuenta que la administración realiza actos jurídicos de distintas clases, entre otras, contractuales y unilaterales, individuales y generales.

Son actos 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.

Serán actos unilaterales de la administración, los realizados por su sola declaración unilateral de voluntad, como ocurre en la imposición de una multa, y pueden clasificarse en individuales o generales.

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

Por contra, 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 Construcciones para el Distrito Federal, que es de observancia general.

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

I. 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.

Respecto del acto administrativo se han desarrollado muy diversos conceptos formulados con 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*

Conforme 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*

De acuerdo con el criterio material, llamado también *objetivo* o *sustancial*, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativos, judiciales o legislativos producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. De esta suerte, conforme al criterio material:

a) El acto administrativo lo pueden realizar no sólo los órganos administrativos sino también los legislativos y los jurisdiccionales.

b) El acto legislativo lo pueden realizar no sólo los órganos legislativos sino también los administrativos y los jurisdiccionales.

c) El acto jurisdiccional lo pueden realizar no sólo los órganos jurisdiccionales sino también los legislativos y los administrativos.

d) En consecuencia, 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 presidente de la República, es un acto materialmente legislativo, por establecer una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva; el que dicho funcionario otorgue el indulto a un sentenciado, es un acto materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos a otro igual como es la sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional. Juan Carlos Cassagne, señala a este respecto:

La concepción objetiva permite deslindar el acto administrativo tanto del acto jurisdiccional de la Administración, como del reglamento, los cuales, a pesar de ser emitidos ambos, por sujetos administrativos, traducen el ejercicio de las funciones jurisdiccional y legislativa, respectivamente, en sentido material. Desde otro punto de vista, se abre también -como hemos señalado- la posibilidad de considerar la existencia de actos administrativos en los órganos legislativo y judicial, cuando ellos sean producto de una actividad materialmente administrativa.¹

3. *Acto administrativo en sentido lato*

Un extenso sector de la doctrina, con un criterio objetivo, material o sustancial, 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”.²

¹ Juan Carlos Cassagne, *El acto administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981, p. 87.

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

4. *Acto administrativo en sentido restringido*

Para fines metodológicos resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo porque en una misma categoría engloba actos realizados en ejercicio de la función administrativa, de muy diversa índole, como son, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello conviene 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.³

Acorde con estas ideas, un extenso 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.

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

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

³ Renato Alessi, *Instituciones de derecho administrativo*, traducción de Buenaventura Pellis, Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

II. CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La mayoría de los autores que se ocupan de este tema 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 No. 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 de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de legitimidad; expresiones con las que se trata de significar que el acto administrativo se ha producido con apego al Derecho positivo vigente que regula el que hacer administrativo.

A este respecto, como dice 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”.⁴

2. *La ejecutoriedad*

El carácter de ejecutoriedad del acto administrativo puede interpretarse en dos sentidos, en el primero, 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 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

⁴ José Roberto Dromi, “Presunción de legitimidad”, en *Acto y procedimiento administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1975, p. 80.

medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales”.⁵

3. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo

Como ya señalamos, el profesor Agustín A. Gordillo incluye dentro de los caracteres 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

Considerada equivalente a la irrevocabilidad, la estabilidad es uno de los caracteres adicionales del acto administrativo mencionados por el profesor Gordillo, cuyos requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina son:

- 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.⁶

B. La impugnabilidad

Para el profesor Gordillo, 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, ya por medio de procedimiento judicial.

Desde luego, no riñe la impugnabilidad del acto administrativo con su estabilidad, porque para la existencia de esta última se requiere que el acto reúna las condiciones esenciales de validez, y la impugnabilidad

⁵ Manuel María Díez, *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, pp. 261 y 262.

⁶ Agustín A. Gordillo, *op. cit.*, pp. 146 a 150.

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 grave-mente 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.⁷

III. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La doctrina no ha logrado unificar su criterio respecto de cuáles son los elementos esenciales del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; des- acuerdo que se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos o modalidades lo que otros interpretan como elementos del acto administrativo y viceversa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo soslaya esta con- troversia, puesto que, sin aclarar cuáles son unos y cuáles son otros, en su artículo 3o. dice que son elementos y requisitos del acto adminis- trativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determi- nable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que

⁷ *Idem*, pp. 163 y 164.

- lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- v. Estar fundado y motivado;
 - vi. Derogada;
 - vii. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley:
 - 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. Mencionar el órgano del cual emana;
 - xi. Derogada;
 - xii. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
 - xiii. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
 - xiv. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
 - xv. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y
 - xvi. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En la doctrina, aun cuando no existe unanimidad, se mencionan con insistencia como elementos del acto administrativo en sentido restringido el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, y la forma.

1. *El sujeto*

En el acto administrativo en sentido restringido se detecta 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 referencia al sujeto activo, el profesor de la UNAM Rafael I. Martínez Morales, apunta:

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.⁸

2. *La voluntad*

Para muchos autores, la voluntad es considerada como un elemento esencial del acto administrativo, mientras que otro sector importante de la doctrina entiende que no es un elemento sino un presupuesto de tal acto.

Al margen de la discusión doctrinal, en el acto administrativo la voluntad 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.

A juicio del doctor Miguel Acosta Romero, en la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; figurar dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe expresarse en los términos previstos en la ley. En su opinión:

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. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.⁹

⁸ Rafael Martínez Morales, *Derecho administrativo. Segundo curso*, Harla, México, 1994, p. 219.

⁹ Miguel Acosta Romero, *op. cit.* p. 143.

3. *El objeto*

Según diversos autores, el objeto en el acto administrativo –en sentido restringido– consiste en lo que el sujeto activo del mismo “decide, certifica u opina”¹⁰, debiendo ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible, razonable y moral. En la autorizada opinión del doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual De acuerdo con el 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 con la ley”.¹¹

4. *El motivo*

Uno de los presuntos elementos más discutidos del acto administrativo en sentido restringido es el motivo –al que algunos identifican como la causa–, habida cuenta que eminentes tratadistas como Guido Zanobini, Renato Alessi y Miguel Acosta Romero no lo admiten como elemento de tal acto, en tanto que otros, no menos distinguidos, como Maurice Hauriou, Andrés Serra Rojas y Juan Carlos Cassagne si le reconocen ese carácter.

El motivo del acto administrativo puede interpretarse como 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.¹²

¹⁰ Agustín Gordillo A., *op. cit.*, p. 244.

¹¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, LIMUSA, México, 1991, p. 174.

¹² Rogelio Martínez Vera, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., Editorial Banca y Comercio, México, 1978, pp. 139 y 140.

5. *El fin*

Incluido por diversos autores dentro de los elementos del acto administrativo, el fin o finalidad del mismo viene a ser el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Olivar, 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”.¹³

Sin perjuicio de que se reconozca o no como un elemento del acto administrativo, la doctrina señala que el fin debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley, figurar dentro de la competencia del sujeto activo, 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.

6. *La forma*

La gran mayoría de los autores que estudian el tema, reconoce a la forma, es decir, a la exteriorización de la voluntad del sujeto activo que realiza el acto, como uno de los elementos del acto administrativo. Según observa el maestro Gabino Fraga: “A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa”.¹⁴

7. *Otros elementos del acto administrativo*

Manuel María Díez, como otros autores, incluye dentro de los elementos del acto administrativo al *mérito* y a la *oportunidad*; se entiende

¹³ José María Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1982, p. 78.

¹⁴ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 270.

por el primero la conveniencia del acto en razón de su utilidad; y por oportunidad, la conveniencia del acto en razón de tiempo.

El acto administrativo que ordena la clausura de un expendio de cohetes y fuegos artificiales, por ejemplo, tiene como mérito el evitar explosiones y daños a los gobernados en sus personas y bienes, lo cual resulta conveniente por su indudable utilidad para la población; y su oportunidad consiste en dictar esa clausura en la época de las fiestas patrias en que, sin duda, hay una marcada tendencia de muchas personas por detonar cohetes y encender fuegos artificiales, por cuya razón la clausura es conveniente en razón del tiempo.

IV. CLASIFICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO *STRICTO SENSU*

Las clasificaciones del acto administrativo en sentido restringido que registra la doctrina son muy variadas, 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 atención a 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 a una estación radiodifusora.

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”.¹⁵

3. *Por su contenido y efectos*

En razón 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 o 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.

¹⁵ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 248.

Consiste el acto de *condonación* o *dispensa* en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general, como la del servicio militar obligatorio, por ejemplo.

Un acto administrativo que incrementa los derechos de los particulares viene a ser la *concesión*, porque faculta a un particular denominado concesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, como la explotación de sus bienes o la prestación de los servicios públicos propiamente dichos.

Llamado también *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”¹⁶

Con frecuencia, la legislación mexicana 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 propiamente dicho, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando según la doctrina debiera ser al revés.

B. Actos que restringen derechos de particulares

En ocasiones, los derechos de los particulares 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.

¹⁶ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 237.

Se entienden por *órdenes* los actos administrativos en sentido restringido traducidos en mandatos o en prohibiciones que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer.

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

La más importante restricción legal al derecho de propiedad viene a ser la *expropiación*, consistente 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”.

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

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

Destacan, entre los actos administrativos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil, y el catastro; descuelan también entre tales actos, las certificaciones o constancias expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales.

Asimismo, figuran entre los 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

Los actos administrativos en sentido restringido se agrupan, desde el punto de vista de su relación con la ley, en actos reglados y en actos discrecionales.

Se consideran *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.

V. CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Miguel S. Marienhoff considera importante 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, 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”.¹⁷

En este orden de ideas, según Marienhoff, cesan los efectos del acto administrativo en sentido restringido cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación. Sobre este asunto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone en su artículo 11:

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;

¹⁷ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, t. II, pp. 560 y 561.

- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

1. *Revocación del acto administrativo*

Se entiende 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 del ámbito del derecho a 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'. Romanelli, ob. cit., p. 98. Esto se denomina el retiro del acto jurídico;
- 4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general;
- 5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.¹⁸

Conforme a lo establecido en el capítulo primero del título sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los afectados por ac-

¹⁸ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, t. I, p. 361.

tos administrativos que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión, respecto del cual, la autoridad encargada de resolverlo está facultada para declarar su inexistencia, nulidad o anulabilidad o revocarlo total o parcialmente.

2. Anulación del acto administrativo

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.

Tratándose 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.

Por lo que ve 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 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su antes citado 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. La inexistencia del acto administrativo

Para Gabino Fraga, es innecesario que la ley establezca expresamente la figura de la *inexistencia* de los actos administrativos, ya que 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.¹⁹

B. La nulidad y la anulabilidad

En su capítulo segundo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo distingue entre nulidad y anulabilidad y, en consecuencia, dispone:

Art. 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a XI del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos. (...)

Art. 7. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

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

El saneamiento del acto producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido.

3. Extinción del acto administrativo por renuncia

La fracción V del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo condiciona la renuncia del interesado, como forma de ex-

¹⁹ Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

tinción 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.

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 fijado para que subsista el acto

El acto administrativo en sentido restringido se extingue también por expiración del plazo establecido para su vigencia.

Así, el acto administrativo por el cual se otorga permiso a un vendedor ambulante para expender su mercancía en la vía pública del Centro Histórico de la Ciudad durante el mes de diciembre de este año, se extingue precisamente al concluir el año porque en ese momento expirar el plazo de vigencia del permiso otorgado, por cuya razón, el día primero del siguiente año, el comerciante ambulante referido ya no podrá expender su mercancía en el lugar mencionado, a menos que le sea otorgado nuevo permiso.

6. Por no realizarse oportunamente la condición suspensiva

Según lo dispuesto por la fracción III del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el acto administrativo de carácter individual se extingue “Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto”.

En mi opinión la referida falta de realización oportuna, más que causa de extinción del acto administrativo en sentido restringido es un impedimento para su conformación y perfeccionamiento, habida cuen-

ta que se condicionó su existencia a la realización de cierta condición que no llega a producirse dentro del plazo señalado para tal efecto en el propio acto en gestación.

Por ejemplo, si el otorgamiento de un permiso para instalar una radiodifusora cultural se condiciona al otorgamiento de una fianza por cierta cantidad, dentro de un plazo determinado, que transcurre sin que se constituya dicha garantía, el permiso no llega a tener vigencia porque no alcanza a perfeccionarse ese acto administrativo, por culpa del interesado.

7. Por acaecimiento de una condición resolutoria

Asimismo, el acto administrativo en sentido restringido se extingue por el acaecimiento de una condición resolutoria, como se dispone en la fracción IV del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 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.

VI. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El transcurso del tiempo sumado al silencio administrativo –entendido como la falta de respuesta de la administración pública a las peticiones de los administrados–, el recurso administrativo –para impugnar las resoluciones de la administración pública–, y la jurisdicción administrativa, son factores que repercuten, de una u otra manera, en el procedimiento administrativo.

Acontece con indeseable frecuencia que 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.

Para la conformación de la categoría jurídica del silencio administrativo se requiere de la concurrencia de varios elementos y requisitos esenciales, por lo que la ausencia de cualquiera de ellos impide la conformación de tal categoría, y, consiguientemente, de sus consecuencias jurídicas.

En la normativa jurídica mexicana, los elementos esenciales del silencio administrativo son, en primer lugar, la petición del particular que debe cubrir los requisitos de formularse de manera respetuosa y de forma escrita; otro elemento será la presentación de la petición del particular a un órgano de la administración pública; otro elemento más: la falta de respuesta de la respectiva administración pública, y un último elemento consistente en el transcurso de un lapso de tiempo determinado en ley durante el cual la administración pública mantenga su silencio respecto de la petición recibida.

Para configurar el silencio administrativo se requiere, además, que se satisfaga el requisito de que esté previsto en ley, y el de que la administración pública presuntamente silente esté en posibilidad de dar respuesta.

Es importante advertir que puede haber falta de pronunciamiento de la administración pública en alguna etapa de un procedimiento iniciado de oficio, no obstante a estar obligada a pronunciarse, sin que por ello se configure la categoría jurídica del silencio administrativo, sino otra distinta relacionada con el transcurso del tiempo, como pudiera ser, por ejemplo, la caducidad o la prescripción.

1. *Concepto de silencio administrativo*

Desde la perspectiva doctrinal se interpreta al silencio administrativo como 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 de 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”.²⁰

²⁰ Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

2. *Consecuencias del silencio administrativo*

Da lugar el silencio administrativo a tres posibles consecuencias: la negativa, la positiva y la indefinida.

A. La negativa ficta

De acuerdo con la consecuencia negativa del silencio administrativo, se supone 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; por lo que a dicha consecuencia se le conoce como negativa ficta.

Es indispensable para que opere la negativa ficta, 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. De conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

B. La afirmativa ficta

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

Se requiere para que opere la afirmativa ficta 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.

En la fracción III de su artículo 2o., la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal la define en los siguientes términos: “Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo”.

Requisito indispensable para que opere la afirmativa ficta es 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.

En su artículo 48, párrafo tercero, la Ley Aduanera incluye la afirmativa ficta como reconocimiento de un derecho del contribuyente, pues dispone:

Artículo 48. Para resolver las consultas que presenten los importadores, exportadores y agentes aduanales sobre la correcta clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, las autoridades aduaneras escucharán previamente la opinión del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por la autoridad aduanera y los peritos que propongan las confederaciones, cámaras y asociaciones industriales e instituciones académicas. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas la conformación y las normas de operación del Consejo. Los dictámenes técnicos emitidos por el Consejo y respecto de los cuales el Servicio de Administración Tributaria se apoye para emitir sus resoluciones, deberán publicarse como criterios de clasificación arancelaria dentro de los 30 días siguientes a aquél en que la autoridad hubiere emitido la resolución.

Las autoridades aduaneras podrán resolver conjuntamente las consultas formuladas cuando la descripción arancelaria de las mercancías sea la misma. En estos casos se dictará una sola resolución, la que se notificará a los interesados. Las resoluciones sobre clasificación arancelaria que emitan las autori-

dades aduaneras, de carácter individual o dirigida a agrupaciones, surtirán efectos con relación a las operaciones de comercio exterior que se efectúen a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución de que se trate, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 47 de esta Ley.

Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta. En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

La Secretaría podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.

La Secretaría mediante reglas dará a conocer los criterios de clasificación arancelaria y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando las autoridades aduaneras modifiquen los criterios de clasificación arancelaria, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

C. La indefinida

Diversa consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer 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 el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Estado de Jalisco, su servidor público que no respete el derecho de petición, por no dar debida y oportuna respuesta a alguna solicitud formulada por escrito, pacífica y respetuosamente por un particular, se hace acreedor a una sanción de las previstas en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, en razón de la infracción a una de las obligaciones impuestas a los servidores públicos, como es la contenida en la fracción XXIV,

del artículo 61 de dicho ordenamiento legal, consistente en respetar el derecho de petición de los particulares en los términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3. El derecho de petición

En atención al derecho de petición, el artículo 8o. constitucional impone a los titulares de los órganos administrativos, la obligación de dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados, 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.

Se infiere del precepto constitucional antes transcrito que toda persona pueda ejercer el derecho de petición; empero, en materia política, el uso de tal derecho se reserva, en nuestro país, a los ciudadanos de la República.

En consecuencia, 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.

Queda supeditado el ejercicio del derecho de petición a que se formule por escrito y se haga de manera pacífica y respetuosa. Por tanto, la petición formulada mediante un mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso, al planteamiento oral expuesto en 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.

Del mismo modo, se desprende del artículo 8o. constitucional, que la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y dirigirse preci-

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

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

En consecuencia, 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 8 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, o ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según se trate de autoridades del fuero común o del fuero federal.

VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se refiere el procedimiento administrativo 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”.²¹

Una adecuada ordenación y sistematización del ejercicio de las competencias y facultades de la administración pública sólo se podrá lograr mediante el establecimiento de un procedimiento administrativo que

²¹ Héctor Jorge Escola, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. 1, p. 503.

determine plazos y términos para la realización de los actos e, incluso, los precise para cada tipo de trámite. En este sentido, Alfredo Gallego Anabitarte y Ángel Menéndez Rexach apuntan:

La administración no actúa de forma espontánea: el otorgamiento de una licencia de edificación requiere la previa solicitud del particular y la emisión de informes técnicos. La imposición de una sanción por la comisión de una infracción de tráfico se inicia mediante la denuncia de un agente de la autoridad o de otro particular y debe otorgarse al sujeto denunciado la oportunidad de alegar lo que estime pertinente y realizar las pruebas que considere procedentes.²²

1. *Concepto de procedimiento*

Se refiere el procedimiento a una serie de actos sucesivos que deben efectuarse para lograr un fin específico que no podrá alcanzarse si faltaren alguno o varios de ellos; desde la óptica jurídica, Francesco Carnelutti mira al procedimiento como la manera de combinar actos cuyos efectos jurídicos están causalmente vinculados entre sí.²³

2. *Definición de procedimiento administrativo*

En el contexto de su género próximo y su diferencia específica, el procedimiento administrativo es la concatenación de diversos actos sucesivos, vertebrados por un propósito específico de la administración pública; por lo cual, el procedimiento administrativo será el camino a seguir para que la administración pública logre sus objetivos.

3. *Requisitos del procedimiento administrativo*

El marco jurídico del procedimiento administrativo le impone normas relativas a la competencia, capacidad y representación de los sujetos interesados, a la legitimidad y formas de sus actos, al expediente, a la pre-

²² Alfredo Gallego Anabitarte y Ángel Menéndez Rexach, *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 135.

²³ *Vid.*, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, traducción de Jaime Guasp, Barcelona, Bosch, 1942, p. 243.

sentación de escritos, a sus notificaciones, plazos y términos, al silencio administrativo y sus consecuencias, sin circunscribirse sólo a la conformación de su acto final, sino propagarse hacia aspectos colaterales y su posible impugnación, garantizando el derecho de audiencia y la cabal observancia del principio de legalidad y del debido procedimiento, así como su simplicidad.²⁴

4. *Terminación del procedimiento administrativo*

Por regla general, la resolución final pone punto final al procedimiento administrativo, sin embargo, éste puede terminarse por otras causas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 57 prevé seis, a saber: la resolución final del mismo; el desistimiento; la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico; la declaración de caducidad; la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y el convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

VIII. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

El Estado de derecho predica que los órganos depositarios de las funciones del poder público deben sujetar su actuación a lo dispuesto por su orden jurídico, es por ello que la administración pública ejerce su autocontrol mediante diversos mecanismos, uno de ellos es el recurso administrativo.

En una de sus acepciones, recurso es la acción y efecto de recurrir, verbo español proveniente del latín *recurrere*, que significa retornar. En el contexto jurídico, el recurso se puede entender como la pretensión del interesado de que se modifique o se declare inválida una resolución dic-

²⁴ *Vid.*, Hernando Morales Molina, “Situaciones subjetivas y legitimación en el procedimiento administrativo”, *Procedimiento administrativo*, Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino-Católica de Tucumán, Argentina, 1982, p. 73.

tada en un proceso o procedimiento, o incluso para que se dicte la resolución omitida, pretensión que se hace saber a la autoridad competente.

1. Definición de recurso administrativo

Para quien esto escribe, el **recurso administrativo** es *el requerimiento de la aplicación de una medida correctiva de la actuación de la administración pública concretada en un acto administrativo, promovida por el particular afectado ante un órgano administrativo —generalmente el superior del órgano que llevó a cabo el acto recurrido—, que conlleva el propósito de control de la legalidad en aras del interés legítimo vulnerado por el acto administrativo correspondiente.*

En Argentina, el profesor argentino Horacio Heredia definió al recurso administrativo como “el reclamo jurídicamente organizado, que se promueve, en el seno de la administración activa, contra el acto de un órgano de ésta, para ante al superior jerárquico o la autoridad que sobre él ejerce contralor a fin de que lo revoque, modifique o sustituya, por considerarlo ilegítimo, inoportuno e inconveniente y lesionar un derecho subjetivo o un interés legítimo del recurrente”.²⁵

2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo

Representa el recurso administrativo una etapa más del procedimiento administrativo porque, en rigor, es una prolongación del mismo, cuya resolución queda contenida en un acto administrativo que pondrá punto final a dicho procedimiento, por ello el eminente jurista Héctor Fix-Zamudio considera que: “los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo y, por lo tanto, su resolución implica también un acto administrativo y no un fallo jurisdiccional”.²⁶

Es dable afirmar que la naturaleza del recurso administrativo es doble, porque por una parte es un derecho, un medio de defensa del particular agraviado, en tanto que por otro lado es una prerrogativa

²⁵ Horacio Heredia, “Recurso jerárquico”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 166.

²⁶ Héctor Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 66.

de la administración pública que le permite perfeccionar su actuación mediante la eliminación de sus errores y dislates.

En consecuencia, el recurso administrativo es, simultáneamente, derecho subjetivo del particular agraviado y prerrogativa de la administración pública, y por tanto medio de defensa y facultad administrativa; como bien apunta Roberto Dromi:

El recurso, en suma, es una facultad o un derecho que se ejercita como acto de impugnación y defensa de un derecho sustancial. Por lo que frente al recurso-derecho aparece el deber jurídico de la Administración de revisar su propio acto, revocándolo o modificándolo, cuando ha vulnerado, desconocido o incumplido un derecho subjetivo o interés legítimo, por un lado, y, por otro, para restablecer el imperio de la legalidad transgredida por una conducta ilegítima de la propia Administración.²⁷

En México, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé un único recurso administrativo: el recurso de revisión, para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, y en su artículo segundo transitorio derogó todas las disposiciones que se opusieran a lo establecido en la misma Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por el propio ordenamiento, en las que no se incluyen las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

IX. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

La resolución del procedimiento administrativo pone punto final al mismo, lo que no significa que dicha resolución sea inatacable, habida cuenta la posibilidad de impugnarlo, pero ya no en sede administrativa, sino jurisdiccional.

²⁷ Roberto Dromi, *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 256.

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares en materia administrativa, se puede asignar a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración pública activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países; o bien, encomendarse a tribunales insertos en el Poder Judicial; en opinión de Jesús González Pérez “La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder judicial y de la administración pública –sin la independencia del Ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción– a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo”.²⁸

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de julio de 2016, en la fracción XIII de su artículo 3, confiere competencia al mismo para conocer de las resoluciones que resuelvan los recursos administrativos, al disponer:

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

(...)

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; (...)



²⁸ *Ibid.*, p. 379.