

EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

*Jose Luis Ramirez Perez*¹⁵⁹

Karla Paola Ramirez Ahumada.
¹⁶⁰

Sumario: Resumen. I.- Concepto y clasificación del acto administrativo. II.- Elementos del acto administrativo. III.- Los Efectos del acto administrativo. IV.- La Ejecución del acto administrativo. V.- Las formas de Extinción de los actos administrativos. VI.- Conclusión. VII.- Bibliografía.

Palabras Clave. Acto Administrativo; Revocación; Anulabilidad; Extinción; Efectos; Ejecución; Inexistencia; Nulidad.

Resumen.

El presente trabajo de investigación nos muestra que se ha considerado al acto administrativo como el acto típico de la administración pública. A partir de la identificación de sus “características intrínsecas”, se ha buscado encontrar la diferencia de la función administrativa con la judicial y la legislativa. Por este motivo autores mexicanos como Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas consumen las primeras páginas de sus textos intentando hallar las características intrínsecas o formales, o ambas, de los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

Los resultados de las indagaciones anteriores han sido valiosas, ya que han permitido a la dogmática contribuir a la racionalización de la actuación administrativa al proveer una serie de conceptos y criterios que, a su vez, han sido interiorizados en el derecho positivo, y se han convertido en parámetros de regularidad de los actos

¹⁵⁹ Maestro e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

¹⁶⁰ Estudiante de la Licenciatura en Derecho, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

administrativos. Sin embargo, la creciente complejidad de las funciones administrativas, como la necesaria discrecionalidad administrativa, han puesto a prueba las construcciones dogmáticas. En el Estado contemporáneo, el acto administrativo considerado en su sentido más estricto es sólo una de las modalidades de los actos de la administración pública.

I.- Concepto y Clasificación del Acto Administrativo.

La administración pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de los que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

Antes de entrar al estudio de los actos administrativos, es conveniente recordar que de acuerdo con la Teoría General del Derecho, los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el Derecho; cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, lo cual permite hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. Estos a su vez pueden ser diferenciados en razón de la manifestación de la voluntad del agente que los genere, expresada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto y de actos jurídicos. Por ello se dice que el acto jurídico es una manifestación de la voluntad para producir efectos jurídicos.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede identificar que la actuación de la Administración Pública puede ser jurídica y no jurídica, y que la misma puede exteriorizarse a través de hechos y actos no jurídicos, y de hechos y actos jurídicos.¹⁶¹

El acto administrativo es junto, con las formas de organización administrativa, el núcleo de la parte conceptual de esta materia. La mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aportan su propia definición, de tal manera que existen decenas de ellas, en las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra.

¹⁶¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2009. Pagina 249

Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa. Pero dado que ésta se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general, la delimitación conceptual se complica. Existe cierto punto de coincidencia entre los doctrinarios, en lo que se refiere a que el acto administrativo es una declaración de voluntad, de órgano público que produce efectos jurídicos, pero como esta noción comprendería los actos de cualquiera de las tres funciones estatales, la polémica subsiste.

Como notas preliminares a un concepto de acto administrativo, se han mencionado las siguientes características del mismo:

- a).- Es un acto jurídico.
- b).- Es de derecho público.
- c).- Lo emite la administración pública, o algún órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- d).- Persigue, de manera directa o indirecta, mediante o inmediata, el interés público.

Así mencionaremos diferentes conceptos de acto administrativo:

Acto Administrativo.- Es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizado por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinto de la potestad reglamentaria.

Acto Administrativo.- Manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Acto Administrativo.- Como la decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.

La doctrina parte de criterios diversos para clasificar los actos administrativos, tomando en cuenta la complejidad de la actividad de la administración pública, los diversos

intereses y finalidades que se persiguen con su cumplimiento. Un determinado acto administrativo guarda relación con otros y todos a su vez integran la función administrativa. Estas denominaciones de los actos administrativos son las que se emplean las leyes administrativas cuando analizan sus efectos; las decisiones administrativas cuando lo concretan y las resoluciones judiciales cuando fijan la naturaleza de sus actos.

Existen diversos criterios para clasificar los actos administrativos, ya que tienen características de muy diversa índole, por ello, los tratadistas los han agrupado en razón de las características que les son comunes, por lo que existen múltiples clasificaciones del acto administrativo, de las cuales mencionaremos las siguientes:¹⁶²

1.- Por los sujetos a los que se dirigen:

a).- Actos Singulares.- Son los destinados a una o varias personas identificadas nominativamente.

b).- Actos Generales.- Están destinados a una pluralidad indeterminada de personas.

2.- En relación con el criterio derivado del radio de acción de los actos administrativos tenemos:

a).- Actos Internos.- De estos existen una variedad muy amplia de actos, tanto de carácter jurídico, como de carácter material, pero en todo caso su característica fundamental estriba que no afectan la esfera jurídica de los administrados, ya que se contraen a las circulares, disposiciones, ordenes de toda medida, tendiente al mejor funcionamiento interno de la administración, mediante los cuales se señalan horarios, sistemas y procedimientos de trabajo, manuales de organización y trabajo.

b).- Actos Externos.- Son aquellos que sí afectan la esfera jurídica de los administrados, considerándolos como actos que crean modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y en sí son todos aquellos actos por medio de los cuales el Estado realiza las finalidades que tiene encomendadas a través de sus funciones constitucionales.

3.- Otra clasificación es la siguiente:

¹⁶² Roldan Xopa José. Derecho administrativo. Editorial Oxford. México 2008. Pagina 344.

a).- Actos de Autoridad.- En esta clase de actos llamados también actos de poder público o de su actuación soberana, el estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.

b).- Actos de Gestión.- El Estado no siempre manda, ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en ocasiones se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.

4.- De acuerdo al criterio relativo a la voluntad o voluntades que intervienen en la formación del acto, son los siguientes:

a).- Acto Simple.- Llamado unilateral, es aquel en el que intervienen una sola voluntad de un ente administrativo sea individual o colectivo, es decir la voluntad de la administración pública se manifiesta unilateral. Su forma más general, es la decisión administrativa, la cual puede verse asistida o precedida por dictámenes, opiniones, consulta u otros actos necesarios para su interacción.

b).- Acto Complejo.- Puede ser bi o plurilateral, varios órganos y personas, que se unen en una sola voluntad. Podemos poner como ejemplo de un acto complejo el refrendo ministerial de que habla el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c).- Acto Colectivo.- es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad que se reúnen exclusivamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónoma, se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración.

5.- Los actos Administrativos se clasifican en:

a).- Actos de Trámite.- que están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, pues simplemente se concretan a prepara una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún derecho.

b).- Actos Definitivos.- Que son aquellos con los cuales se da fin a un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley.¹⁶³

6.- Criterio de la relación que guarda la voluntad que crea el acto con la ley, son los siguientes:

¹⁶³ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2011. Pagina 251.

a).- Acto Obligatorio.- Como su nombre lo indica, es aquel que la autoridad está obligada a ejecutar, sin que quede a su arbitrio hacerlo o no hacerlo y representa propiamente una mera ejecución de la ley.

b).- Acto Reglado o Vinculado.- En este tipo de actos, la ley determina la autoridad competente para realizarlo, marcándole el procedimiento para hacerlo, para no dar margen a interpretaciones subjetivas del titular del órgano que lo ejecuta.

c).- Acto Discrecional.- El titular del órgano tiene facultad para decidir, con los datos de opinión, consultas y condiciones específicas, si es procedente o no realizar el acto administrativo. Se estará siempre ante la presencia de un acto discrecional, cuando la autoridad tenga facultad de decidir con libertad su actuación, de acuerdo con las circunstancias del caso particular sobre el que versa el acto, es decir, cuando la ley deja a la autoridad facultades o permiso para actuar, y no regule imperativamente el contenido de su conducta.

7.- Por su contenido, los actos administrativos se clasifican en:

a).- Actos que amplían la esfera jurídica de los administrados, se cuentan entre ellos a los actos de admisión, a los de aprobación, a los de dispensa o condonación, a los de las licencias, permisos y autorizaciones, a las de concesiones y privilegios de patentes.

b).- Actos que limitan la esfera jurídica de los administrados, como los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

c).- Actos cuyo contenido consiste en hacer constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, dentro de éstos, se consideran a los actos del registro civil y de la propiedad y del comercio, actos de certificación, actos de autenticación, de notificación y de publicación.

8.- Según su finalidad, los actos administrativos se clasifican en:

a).- Preliminares o de Procedimiento.- Son todos aquellos necesarios para llevar a cabo el acto principal o de decisión, y en muchas ocasiones tienen manifestaciones exteriores, pero en sí no son los actos administrativos de decisión o de resolución, pero que entrañan una serie de facultades cuyo cumplimiento significa la afectación de la esfera jurídica de los administrados, por lo que es menester que estén consignados en la ley, pues es tal el caso por medio del cual se puede exigir la presentación de libros, de manifestaciones, de estados de cuenta, de contabilidad, o de efectuar la práctica de visitas

domiciliarias, para proporcionarle al funcionario que realice el acto administrativo, los elementos y datos de juicio, a efecto de tomar una decisión y llevar a cabo el acto administrativo principal.

b).- Actos de Ejecución.- Son aquellos por medio de los cuales se da resolución y cumplimiento a un acto administrativo principal, constituyendo propiamente la ejecución de éste, y cuya naturaleza puede ser jurídica o material. Se cita como caso típico de los actos de ejecución, aquellos que se realizan en uso de la facultad económica-coactiva, y en el ejercicio o para hacer cumplir obligaciones fiscales.

II.- Elementos del Acto Administrativo.

El acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del estado contenidos en la legislación administrativa. El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la Administración Pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares y en los casos de los actos condición y subjetivos o circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así puede producir sus efectos regulares. Estos actos, tienden a crear una situación jurídica nueva, a modificar una situación existente o a suprimirla.

La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en:

a.- Elementos Subjetivos.

b.- Elementos Objetivos.

c.- Elementos Formales.¹⁶⁴

Para que un acto administrativo, cualquiera que sea su finalidad y contenido, produzca todos y sólo sus efectos normales, es necesario que se den una serie de circunstancias que se denomina “requisitos” o “elementos del Acto”. Los distintos actos administrativos que

¹⁶⁴ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2011. Pagina 256.

integran el procedimiento, desde su iniciación hasta su terminación, están sujetos al cumplimiento de estos requisitos.¹⁶⁵

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:

Artículo 3: Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

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

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

IV.- Hacer constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición.

V.- Estar fundado y motivado.

VI.- 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.

¹⁶⁵ González Pérez Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Editorial Porrúa. México 2006. Pagina 90.

XIV.- Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado en 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.

Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.¹⁶⁶

III.- Los Efectos del Acto Administrativo.

El acto administrativo una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien va dirigido y por los terceros que estuvieren involucrados, el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos.¹⁶⁷

Sobre este aspecto, la doctrina denomina a un acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente. Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación. La Ley Federal de Procedimiento

¹⁶⁶ Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁶⁷ Martínez Morales Rafael. Derecho administrativo 1er y 2º cursos. Editorial Oxford. Mexico2008. Pagina 209.

Administrativo recoge el concepto de acto eficaz y la necesidad de su notificación en los artículos 8, 9 y 10.¹⁶⁸

Para que el acto administrativo pueda producir todos sus efectos, es necesario que reúna sus elementos legales, de validez y eficacia a través del procedimiento administrativo. Al adquirir fuerza obligatoria el acto administrativo ofrece caracteres: la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, la irretroactividad, en general la importancia de la ley. Este acto contiene los elementos necesarios para su debido cumplimiento, es decir que puede, desde luego, ser opuesto en ejecución, por la administración, ya que determina los derechos y las obligaciones de las personas a las que alude y todos los demás elementos de tiempo, de lugar y de condición. En unos casos se ejecutan los que implican esa ejecución, en cambio los actos declarativos no requieren de ejecución. El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido. En estos casos el acto no debe producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica y alcanzar su eficacia.

El acto administrativo perfecto, por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cuya importancia cada día es creciente. Como el Estado Moderno ha ampliado considerablemente el campo de su acción, así también sus efectos son cada vez más importantes en las relaciones humanas. El efecto más importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben precisar los beneficiarios de los actos administrativos, para no contrariar el interés público o el interés nacional. El derecho administrativo ha ampliado el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, con un nuevo sistema y con nuevos principios que necesariamente se aparten de las relaciones que gobiernan al derecho privado. Hay que trazar una línea que demarque dónde termina el interés del Estado y en donde comienza el interés de los particulares.

¹⁶⁸ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2012. Pagina. 846.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:

Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no hay sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por este al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Artículo 10.- Si el acto administrativo requiere de la aprobación de órganos o autoridades distintas del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.¹⁶⁹

IV.- La Ejecución del Acto Administrativo.

La legislación administrativa prevé, en determinados casos, que se cumplan ciertas condiciones, términos, modalidades, aceptación del destinatario, requisitos o elementos previos y complementarios, cumplidos los cuales se procede a su ejecución. El acto administrativo requiere de su cumplimiento, para tal efecto la administración pública cuenta con los medios efectivos para ello.¹⁷⁰ El acto administrativo una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieren involucrados; el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos. Los actos administrativos pueden ejecutarse por los órganos de la propia administración, desde luego aquello que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los declarativos. Es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la administración y también puede ser forzosa.

¹⁶⁹ Ley federal de Procedimiento Administrativo

¹⁷⁰ Serra Rojas Andrés. Derecho administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2011. Pagina 325

El acto administrativo es ejecutivo, en tanto que se le supone válido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse.

También se habla de que el acto administrativo es ejecutorio. La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.¹⁷¹

En la legislación mexicana, el principio de ejecución directa de los actos administrativos, deriva del artículo 89 Constitucional, fracción, que dice: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1.- Promulgar y Ejecutar las Leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

2.- La acción ejecutiva de la administración pública para ejecutar sus actos administrativos se complementa con lo previsto en los artículos 22, 27, 33 73 fracción XVI y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultad al poder público para ejecutar de manera inmediata sus determinaciones, aún en el caso de que se afecten derechos de los particulares.¹⁷²

3.- Tenemos la facultad económica coactiva, que principalmente se utiliza en materia de impuestos.

Los medios de que vale la administración pública para ejecutar sus actos formal y legalmente expedidos son:

a) Sanción Económica, misma que debe estar a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Secuestro Administrativo en los bienes de los particulares afectados, suficientes para garantizar el adeudo correspondiente.

¹⁷¹ Martínez Morales Rafael. Derecho administrativo 1er y 2o cursos Editorial Oxford. México 2008. Pagina 213

¹⁷² Galindo Camacho Miguel. Derecho Administrativo tomo I. editorial Porrúa. México 2010. Pagina 219

c) Auxilio de la Fuerza Pública a efecto de obligar al particular a cumplir con sus obligaciones.

Cuando el particular considere que el acto no es perfecto (falta de uno o más de sus elementos o requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo o del amparo, según prevea la ley.

V.- Las formas de extinción de los actos Administrativos.

La extinción de los actos administrativos hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, por la realización de su objeto. En principio todo acto administrativo se cumple voluntariamente por la administración pública, como por los particulares interesados y en algunos casos por los terceros. En otros casos el cumplimiento es directo o meramente declarativo, y en lo relativo al cumplimiento a plazos.

La doctrina y la legislación administrativa han reconocido ciertos procedimientos o medios que tienden a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos, como las nulidades, la revocación rescisión caducidad y resoluciones judiciales.¹⁷³

El acto administrativo, al igual que la otra clase de actos jurídicos, se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias que se clasifican en Medios Normales y Medios Anormales.

La realización fáctico-jurídico del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares; en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización del acto.

Los medios normales de extinción o agotamiento del acto administrativo son:

a) El cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello.

¹⁷³ Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2011. Pagina 351.

- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo, entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos.
- d) Cumplimiento a plazo, en aquellos actos que tengan plazo, por ejemplo, licencias, permisos, concesiones, etc.¹⁷⁴

Los medios anormales son:

a).- La Revocación Administrativa.- Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades, ha de estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca ha petición del gobernado, recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos, obedece a una causa de conveniencia al interés general, constituye un nuevo acto administrativo. Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.

b).- La Inexistencia.- En forma muy discutible, pero en proceso de superación, la doctrina administrativa, parte del mismo supuesto que el derecho privado para caracterizar a los actos inexistentes o sea aquellos actos administrativos, a los que les falta algún elemento esencial, orgánico o estructural para su formación. A nuestro modo de ver, la inexistencia puede producirse en los siguientes casos: cuando falta la voluntad, el objeto y la competencia para la realización del acto.¹⁷⁵

c).- La Rescisión.- Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminado sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte. Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

d).- La Prescripción.- Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales se viene describiendo, por ejemplo en materia fiscal.

e).- Caducidad.- Es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

¹⁷⁴ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo primer curso. Editorial Porrúa. México 2012. Pagina 859

¹⁷⁵ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2012. Pagina 303.

f).- La Renuncia de Derechos.- Mediante la renuncia de derechos desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo; tal desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque le hace saber su decisión al órgano administrativo, o simplemente no ejerce el derecho que tiene. De esta forma el acto administrativo no produce sus efectos y se extingue de una manera anormal.

g).- Nulidad Absoluta o de Pleno Derecho.- Se dice de un acto o negocio que es nulo, con nulidad absoluta o de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de previa impugnación. El campo de aplicación de la nulidad de pleno derecho, llamada por algunos autores simplemente nulidad, es cada día más extenso por la importancia del interés público y la utilidad pública. Así tenemos como ejemplo lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo 20.- Los actos jurídicos mediante los cuales se enajenen los inmuebles federales o los pertenecientes a las entidades, en contravención a lo dispuesto en esta Ley serán nulos.¹⁷⁶

h).- Nulidad Relativa o Anulabilidad.- Se sostiene que se presenta con menos frecuencia en el derecho administrativo, y señala como característica de ella a las tradicionales, es decir, que solamente pueden invocarse los interesados, dentro del término fijado por la ley de la materia y que pueden ser confirmados por prescripción, y estos actos se pueden convalidar.

La extinción de los actos administrativos está prevista de manera general en diversos artículos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y opera de la siguiente forma.¹⁷⁷

Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X 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.

¹⁷⁶ Ley General de Bienes Nacionales.

¹⁷⁷ Roldán Xopa José. Derecho administrativo. Editorial Oxford. México 2008. Pagina 347.

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.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, solo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Artículo 7.- La omisión o irregularidad de 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 anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerara como si siempre hubiere sido válido.

Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho por las siguientes causas:

I.- Cumplimiento de la finalidad.

II.- Expiración del plazo

III.- Cuando la formación del acto administrativo está sujeta 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.¹⁷⁸

VI.- Conclusión.

El hombre, el ciudadano, depende cada día en mayor medida de la administración pública. En la conceptualización del acto administrativo ha tenido una gran influencia la teoría del acto jurídico acuñada para explicar el acto jurídico de derecho privado. Se concibe,

¹⁷⁸ Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

entonces, el acto administrativo como una especie del acto jurídico. Análogamente a la distinción entre acto jurídico, acto material y hecho jurídico, se distingue entre acto administrativo, acto material y hecho administrativo, en México esa interpretación es adoptada por Gabino Fraga, cuya influencia es indiscutible.

La intervención administrativa ha llegado a invadir las esferas más íntimas de la personalidad, al mismo tiempo que la vida en condiciones mínimamente soportables depende en buena parte de la actuación de los entes públicos. El acto administrativo es junto con las formas de organización administrativas el núcleo de la parte conceptual del derecho administrativo. La administración pública al encausar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones. A diferencia de derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es creador de derechos. El Estado de Derecho sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos sus actos por proteger el interés general por medio de actos administrativos. Por lo que se ha considerado al acto administrativo como el acto típico de la administración pública.

VII.- Bibliografía.

- Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial. Porrúa. México 2012.
- Castrejón García Gabino. “Derecho Administrativo I”. Editorial Cárdenas. México 2005
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. “Compendio de Derecho Administrativo”, primer curso. Editorial. Porrúa. México 2009.
- Fraga Gabino. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México 2012.
- Fernández Ruiz Jorge. “Derecho Administrativo y Administración Pública”. Editorial Porrúa. México 2008.
- Galindo Camacho Miguel. “Derecho Administrativo. Tomo I”. Editorial Porrúa 2010.

- González Pérez Jesús. “Procedimiento Administrativo Federal”. Editorial Porrúa. México 2006.
- Martínez Morales Rafael. “Derecho Administrativo 1er y 2º Curso”. Editorial Oxford. México 2008.
- Nava Negrete Jorge. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México 2006.
- Roldan Xopa José. “Derecho Administrativo”. Editorial Oxford. México 2008.
- Serra Rojas Andrés. “Derecho Administrativo”, Tomo Uno. Editorial Porrúa. México 2011.

Legislación:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley General de Bienes Nacionales
- 3.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.