

VII. EL ACTO ADMINISTRATIVO	125
Definición de acto administrativo	125
El criterio orgánico	126
El criterio material	126
En sentido lato	127
En sentido restringido	127
Caracteres del acto administrativo	128
La presunción de legitimidad	128
La ejecutoriedad	128
Otros caracteres jurídicos del acto administrativo	128
Elementos y requisitos del acto administrativo	129
El sujeto	130
La voluntad	131
El objeto	131
El motivo	132
El fin	132
La forma	133
Otros elementos del acto administrativo	133
Clasificación del acto administrativo <i>stricto sensu</i>	133
Por su esfera de aplicación	134
Por su finalidad	134
Por su contenido y efectos	134
Por su relación con la ley	136
Causas de extinción del acto administrativo	137
Revocación	137
Anulación	138
Renuncia	139
Cumplimiento de su finalidad	140
Expiración de su plazo de subsistencia	140
Falta de realización oportuna de la condición suspensiva	140
Acaecimiento de una condición resolutoria	140

VII. El acto administrativo

Al estudiar el acto administrativo conviene tener presente que la administración realiza actos de distintas clases, entre los que se incluyen los contractuales y unilaterales, individuales y generales.

Actos contractuales son los que nacen 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*.

Actos unilaterales de la administración son 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 consideran 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 expendio de licores o de una licencia de construcción, que confieren autorizaciones específicas a sus titulares.

En cambio, se entienden como 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.

A los actos unilaterales generales de la administración la doctrina los denomina *reglamentos administrativos*, y los considera materialmente como leyes, por tratarse de normas generales, abstractas y obligatorias emitidas por la administración.

DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

Sin duda la noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo ya que tiene repercusiones en muchos de sus ámbitos, de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.

Acerca 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.

El criterio orgánico

Conforme al criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el que realizan los órganos administrativos del poder público y no otros. De acuerdo con este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos; esto significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo que es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

El criterio material

De acuerdo con el criterio material, llamado también objetivo o sustancial, sin importar 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 sólo 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 porque establece 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 lo es la sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

El profesor argentino 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.¹⁰¹

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."¹⁰²

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.¹⁰³

Acorde con estas ideas, un extenso sector de la doctrina admite la formulación de una definición restringida de acto administrativo que excluya los actos contractuales y los actos generales de la administración, es decir, los contratos y los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos unilaterales individuales.

De esta manera, el acto administrativo se puede definir en sentido restringido 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.

¹⁰¹ Juan Carlos Cassagne, *El acto administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 87.

¹⁰² Agustín A. Gordillo, *El acto administrativo*, 2ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969, p. 40.

¹⁰³ Renato Alessi, *op. cit.*, t. I, p. 249.

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; a la luz de la ley argentina de procedimientos administrativos número 19.549, el profesor Agustín Gordillo, agrega los caracteres de estabilidad y de impugnabilidad.

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 quehacer 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.”¹⁰⁴

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 medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales.¹⁰⁵

Otros caracteres jurídicos del acto administrativo

Como ya se señaló, el profesor Agustín A. Gordillo incluye dentro de los caracteres del acto administrativo la estabilidad y la impugnabilidad, no sin advertir que tal

¹⁰⁴ José Roberto Dromi, “Presunción de legitimidad”, en *Acto y procedimiento administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1975, p. 80.

¹⁰⁵ Manuel María Díez, *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, pp. 261 y 262.

inclusión la hace a la luz de la legislación argentina y, por tanto, puede no ser valedera para otros países.

La estabilidad

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

- a) Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- b) Que sea individual, o sea no general.
- c) Que declare derechos subjetivos.
- d) Que haya sido notificado al interesado.
- e) Que sea regular, o sea, que reúna las condiciones esenciales de validez.
- f) Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.¹⁰⁶

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

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.¹⁰⁷

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

¹⁰⁶ Agustín A. Gordillo, *op. cit.*, pp. 146 a 150.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

interpretación del sentido de los mismos; este desacuerdo 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 controversia, puesto que, sin aclarar cuáles son unos y cuáles son otros, en su artículo 3° dice que 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 o 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 la 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. Estar fundado y motivado debidamente;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al proceso 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. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;
- 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 que 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.

El sujeto

En el acto administrativo en sentido restringido se detecta un sujeto activo y otro pasivo; el primero es 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 jurídica-

mente. 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.¹⁰⁸

La voluntad

Muchos autores consideran la voluntad 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 en forma expresa 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 ha de estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe expresarse en los términos previstos en la ley. Para el distinguido exdirector de la Facultad de Derecho de la UNAM:

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.¹⁰⁹

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”,¹¹⁰ y

¹⁰⁸ Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo. Segundo curso*. Harla, México, 1994, p. 219.

¹⁰⁹ Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 143.

¹¹⁰ Juan Carlos Cassagne, *op. cit.*, p. 201. Agustín A. Gordillo, *op. cit.*, p. 244.

debe 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 al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley.¹¹¹

El motivo

Uno de los presuntos elementos más discutidos del acto administrativo en sentido restringido es el motivo —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, sí 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 realiza, 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.¹¹²

El fin

Incluido por diversos autores dentro de los elementos del acto administrativo, el fin o finalidad del mismo es el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver explica: “El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone.”¹¹³

¹¹¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, Limusa, México, 1991, p. 174.

¹¹² Rogelio Martínez Vera, *Nociones de derecho administrativo*, 5ª ed., Editorial Banca y Comercio, México, 1978, pp. 139 y 140.

¹¹³ José María Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1982, p. 78.

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.

La forma

La gran mayoría de los autores que estudian el tema reconoce la forma, es decir, 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.¹¹⁴

Otros elementos del acto administrativo

Manuel María Díez, como otros autores, incluye dentro de los elementos del acto administrativo el mérito y la oportunidad; por el primero se entiende 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 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 por detonar cohetes y encender fuegos artificiales, por lo que la clausura es conveniente en razón del tiempo.

CLASIFICACIÓN DEL 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

¹¹⁴ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 270.

su esfera de aplicación, de su finalidad, de su contenido o efectos y de su relación con la ley.

Por su esfera de aplicación

De acuerdo con este criterio el acto administrativo en sentido restringido se clasifica en *interno* y *externo*. En el primer caso sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores y determinación de horario de trabajo para cada servidor público. 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.

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 aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, por lo que constituye 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 es, 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."¹¹⁵

Por su contenido y efectos

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

¹¹⁵ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 248.

Actos que incrementan los derechos de los particulares

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

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

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

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

La concesión es un acto administrativo que incrementa los derechos de los particulares 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 impuesto con anterioridad por motivos de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercitar un derecho preexistente; ejemplo de ello es 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.¹¹⁶

Con frecuencia, la legislación mexicana no respeta la distinción entre concesión y permiso que la doctrina hace; 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 contrario.

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.

¹¹⁶ 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, sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse 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 es 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.

Actos que certifican una situación de hecho o de derecho

Entre los actos administrativos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil y el Catastro; 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, descuellan también entre tales actos.

Asimismo, entre los actos administrativos en sentido restringido que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, figuran 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.

Por su relación con la ley

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

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.

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 de manera legal 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."¹¹⁷

En este orden de ideas, según Marienhoff, los efectos del acto administrativo en sentido restringido cesan 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;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté 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.

Revocación

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; su efecto jurídico directo consiste en desaparecer del ámbito del derecho un acto administrativo anterior por motivos de legalidad o de interés público. En opinión de Serra Rojas:

¹¹⁷ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho op. cit.*, t. II, pp. 560 y 561.

Los elementos del acto de revocación son los siguientes:

1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.
2. Unilateral; la administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad.
3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, "con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma". Esto se denomina el retiro del acto jurídico;
4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general;
5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.¹¹⁸

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

Anulación

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo; se le considera una figura jurídica muy cercana a la 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: a veces se consideran equivalentes y en ocasiones lo que para unos autores es revocación para otros es anulación y viceversa.

Respecto a los actos administrativos, algunas legislaciones consideran la revocación como atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional; mientras que para otras, el primero puede tanto revocar como anular tales actos.

Por lo que ve a la anulación del acto administrativo, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia reconocen distintos grados que en orden descendente suelen ser: inexistencia, nulidad y anulabilidad; así 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.

¹¹⁸ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, t. I, p. 361.

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 ésta opera “como una necesidad lógica” cuando el acto carece de sus elementos esenciales. Según su criterio, la inexistencia del acto administrativo se origina por falta de voluntad, de objeto, de competencia para la realización del acto y por omisión de sus formas constitutivas.¹¹⁹

La nulidad y la anulabilidad

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

Artículo 6. La omisión o irregularidad de cualesquiera 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.

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. [...]

Artículo 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.

Renuncia

La fracción V del artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo condiciona la renuncia del interesado, como forma de extinción del acto administrativo, a que éste se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no sea en perjuicio del interés público. Dicho de otra manera, el beneficiario exclusivo de un acto administrativo puede provocar su extinción renunciando al beneficio respectivo, siempre y cuando no sea en perjuicio del interés público.

¹¹⁹ Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

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.

Expiración de su plazo de subsistencia

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 extinguirá al concluir el año porque en ese momento expirará el plazo de vigencia del permiso otorgado, por lo que el día primero del siguiente año, el comerciante ambulante ya no podrá expender su mercancía en el lugar mencionado, a menos que se le otorgue nuevo permiso.

Falta de realización oportuna de la condición suspensiva

Según lo dispuesto por la fracción II! 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 sujeta a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto".

En opinión del autor la falta de realización oportuna, más que causa de extinción del acto administrativo en sentido restringido, es un impedimento para su conformación y perfeccionamiento, habida cuenta que su existencia se limitó 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 ese acto administrativo no alcanza a perfeccionarse por culpa del interesado.

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.