

## Unidad 14

---

- **Extinción de los actos administrativos.**

# UNIDAD 14

## EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### ACTOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARES

La presunción de validez de los actos administrativos permite que produzcan sus efectos mientras no se demuestre que adolecen de vicios en alguno o algunos de los elementos que los constituyen. Esta presunción *juris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos irregulares, y demostrar que se está en presencia de un acto irregular.

La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde intrascendentes desviaciones en el procedimiento administrativo, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzcan sus efectos.

La legislación administrativa no es uniforme al disponer el tratamiento que debe darse a los actos administrativos irregulares, ya que la diversidad de ordenamientos administrativos contienen diferentes disposiciones al respecto o son omisos en su regulación, por lo que su tratamiento parte de la aplicación de los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa, comprendidos en el artículo 16 constitucional y en las disposiciones del Derecho Común que establece el Código Civil.

De esta manera encontramos que a falta de disposición expresa en la ley administrativa, se aplica supletoriamente la teoría tripartita de las nulidades consignada en los artículos del 2224 al 2242 del Código Civil, de donde se deriva la posibilidad de que los actos administrativos puedan presentar vicios que produzcan su inexistencia, nulidad absoluta o nulidad relativa.

## **NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Considerando que la inexistencia del acto es resultado de la falta de voluntad o de objeto, ésta sólo puede producirse cuando el sujeto que actúa no represente la voluntad del órgano, por no tratarse de un sujeto de la administración, o que el objeto del acto sea manifiestamente ilícito o imposible; sin embargo, siempre será necesario que el afectado o quien tenga interés, demuestre la inexistencia del acto. La realidad es que las leyes administrativas no establecen esta figura.

Respecto de la nulidad de los actos administrativos, encontramos que los ordenamientos que la establecen no hacen la diferenciación de nulidad absoluta o relativa, pues sólo disponen la nulidad lisa y llana o la nulidad de pleno derecho. Así tenemos que la Ley, de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles dispone en su artículo 47 que "Los actos, convenios, pedidos, contratos y negocios jurídicos que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta Ley y a las disposiciones que de ella deriven, serán nulos de pleno derecho". En los mismos términos lo establece el artículo 72 de la Ley de Obras Públicas.

Otras leyes administrativas, como la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 23 y 79, la Ley de Patentes y marcas en sus artículos 59 y 147, la Ley Minera en su artículo 40, la Ley de Radio y Televisión en su artículo 29, entre otras, establecen la nulidad de los actos viciados.

Por tanto, el principio que rige en materia administrativa es el de la nulidad absoluta, posiblemente en razón del principio consignado en el artículo 80. del Código Civil, que establece que los actos que se realicen en contravención a las disposiciones de orden público serán nulos de pleno derecho.

Si el Código Civil dispone en su artículo 2225 que la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, produce su nulidad, ya sea absoluta o relativa, de acuerdo a los intereses que regula el Derecho Administrativo, el acto administrativo irregular sólo podrá ser nulo en forma absoluta, y será la ley administrativa en particular quien la establezca en cada caso, y en su defecto se deberá aplicar el Derecho Común.

## ***Autoridad que debe declararla***

Otro de los problemas que se presenta con respecto de la nulidad de los actos administrativos es la determinación de qué autoridad debe declarar esa nulidad, es decir, si ésta debe ser declarada por la autoridad administrativa que emitió el acto, por el superior jerárquico o por la autoridad judicial.

El problema se soluciona cuando en la propia ley se autoriza a la autoridad administrativa a emitir la declaración de nulidad, como sucede en la Ley de Bienes Nacionales, según la fracción V de su artículo 17 y en el artículo 23, respecto de acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades, funcionarios o empleados incompetentes, y en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en el que se establece que:

Los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades, funcionarios o empleados que carezcan de la competencia necesaria para ello, o los que se dicten con violación de un precepto legal o por error, dolo o violencia que perjudiquen o restrinjan los Derechos del Departamento del Distrito Federal sobre sus bienes de dominio público, serán anulados administrativamente, previa audiencia de los interesados.

Sin embargo, la mayoría de las leyes administrativas no precisan qué autoridad puede declarar la nulidad, por lo que se ha considerado que si el Código Civil es supletorio, y en éste se establece que sea el juez quien la declare, la autoridad administrativa no podrá hacerlo, sobre todo si la Ley Orgánica no le da competencia.

## ***Diferencias con la nulidad civil***

Independientemente de lo anterior, y toda vez que nos hemos referido a la nulidad civil y administrativa, es posible concluir que ambas nulidades son diferentes en virtud de que:

1. La nulidad civil sólo puede ser declarada por el juez, la administrativa puede ser declarada por el juez o por la autoridad administrativa.

2. La nulidad civil se establece para proteger intereses particulares, la administrativa para proteger el interés público.

3. La nulidad civil puede solicitarla cualquier interesado, la administrativa sólo la puede pedir quien tenga un interés jurídico.

## **FORMAS DE EXTINCIÓN**

Cuando el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones.

Puede suceder que el plazo que se haya establecido para la existencia del acto haya concluido, por lo que con el solo transcurso del tiempo el acto se extingue. Así tenemos, por ejemplo, una licencia de conducir o un pasaporte, que se otorgan por un tiempo determinado.

Otra de las formas de extinción se produce con la terminación del objeto materia del acto, ya que al no existir el objeto en razón del cual se manifestó, la existencia de éste no se justifica, como sucede con una licencia de construcción, puesto que al haberse realizado ésta la licencia cumplió su objeto, lo mismo ocurre en caso de una concesión para la explotación de un bien que ya se ha agotado.

El acto también puede extinguirse con la muerte o disolución del sujeto a quien iba destinado, como sucedería con la concesión o con la inscripción en una escuela oficial, ya que, al no existir destinatario del acto, éste se extinguiría.

Otras dos formas de extinción de los actos administrativos son la caducidad y la revocación, figuras que por sus características particulares y por su complejidad serán analizadas en los siguientes apartados.

## **CADUCIDAD**

El acto administrativo también puede extinguirse por caducidad, cuando su existencia está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo de su

destinatario y éste no cumple con ellas.

Esta forma de extinción debe estar expresamente autorizada en la ley, puesto que representa una fuerte sanción para la persona a quien se aplica. Normalmente la extinción del acto administrativo y la pérdida de los derechos que genera, se producen por la falta de cumplimiento de obligaciones que el acto le impone al beneficiario, durante un tiempo determinado; sin embargo, es necesario que la autoridad declare que la caducidad se ha producido.

En ocasiones esta figura se confunde con la prescripción negativa, toda vez que ésta también es la pérdida de un derecho por el transcurso del tiempo, pero la diferencia entre ambas estriba en que la caducidad se establece por dejar de cumplir con ciertas obligaciones correlativas a los beneficios que se obtienen durante un tiempo determinado, mientras que en el caso de la prescripción sólo se trata de no ejercer un derecho por un tiempo determinado.

La caducidad, como forma de extinción del acto administrativo es común en las concesiones. Así tenemos que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en su artículo 28 que:

Artículo 28. La caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos siguientes:

I. Porque se interrumpa, en todo o en parte, el servicio público prestado, sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal, o sin previa autorización por escrito del mismo.

II. Porque se ceda, hipoteque, enajene o de cualquier manera se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes destinados al servicio público de que se trate, sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal.

III. Porque se modifiquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa aprobación por escrito del Departamento del Distrito Federal.

IV. Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión.

V. Porque no se otorgue la garantía a que esté obligado el concesionario.

VI. Por la falta de cumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en esta Ley o en la concesión.

El Departamento del Distrito Federal notificará personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de su concesión, y de inmediato podrá tomar posesión del servicio amparado por la misma. Los bienes efectos a la concesión cuya caducidad se declare, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal sin necesidad de ningún pago.

## **REVOCACIÓN**

Es la declaración unilateral de la autoridad que extingue un acto administrativo válido y eficaz por motivos de oportunidad. A diferencia de la nulidad, en la que el acto se anula por vicios de origen, con carácter declarativo y efectos retroactivos, en la revocación la extinción procede por motivos de oportunidad que se generan después que el acto nació; su naturaleza es constitutiva y los efectos se producen hacia el futuro.

La facultad de revocación no se otorga en forma absoluta y discrecional a la autoridad, ya que con ella se lesionan los derechos de los gobernados, por lo que para su procedencia es indispensable que esté expresamente autorizada la prevalencia del interés público sobre el privado.

El principio general establece la definitividad del acto administrativo en virtud del cual la resolución que lo produjo no puede ser modificada por la propia autoridad administrativa, en particular cuando el acto ha producido derechos en favor de los gobernados, puesto que el principio de seguridad jurídica dejaría de existir.

Sin embargo, puede darse el caso de que los motivos que tuvo la autoridad para emitir el acto y que hacían necesaria y conveniente su emisión, cambien en razón de los intereses públicos, en cuyo caso, si la autoridad está autorizada por la ley para analizar estas condiciones y determinar la conveniencia de impedir que el acto siga produciendo sus efectos, puede entonces proceder, con la debida fundamentación y motivación, a revocarlo mediante un nuevo acto que lo establezca en forma expresa o en forma implícita, a través de un acto incompatible con el anterior.

En algunos casos, la ley, además de no autorizar la revocación, la prohíbe en forma expresa, como sucede en materia fiscal, con lo establecido en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en el cual se prohíbe a las autoridades modificar las resoluciones dictadas en favor de los particulares, por lo que para que dejen de producir sus efectos, será necesario demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los términos del artículo 207, párrafo tercero, del Código Fiscal, lo cual constituye lo que se conoce como Juicio de Lesividad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General Del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

DIEZ, Manuel M. *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Plus-Ultra. Buenos Aires, 1983.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

GORDILLO, Agustín A. *El Acto Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1969.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.