

TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

DEFINICIONES

La noción del acto administrativo.

La administración pública se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza. El conocimiento del acto administrativo es la base para el ejercicio de las garantías administrativas.

La función administrativa se manifiesta en *actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales*.

Un campo muy importante de los actos administrativos corresponde a los *actos materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedente jurídico de los actos administrativos*. Los actos materiales pueden además, implicar las operaciones técnicas para el desarrollo de la administración. Estos no conciernen al derecho, pero pueden ser *hechos jurídicos* y dar lugar a una responsabilidad. Sólo de una manera indirecta puede el acto material un efecto jurídico.

El sector más importante de los actos administrativos *son los actos jurídicos administrativos*, que es una especie de acto jurídico: *ellos se realizan para alcanzar ciertos efectos de derecho*, como el nombramiento de un empleado, el otorgamiento de una concesión, un contrato de obras públicas o un contrato de suministro.

Dice a este respecto Álvarez Gendin: hay, sin embargo, determinados hechos de la administración *que sin preceder una orden de autoridad superior o antecediéndola producen efectos jurídicos y dan lugar a una responsabilidad como en las faltas del servicio o en el caso de que las tropas estén de practica de tiro y que resulte una persona muerta o herida*. No hay aquí un acto administrativo que quiera la muerte de una persona, pero surge al responsabilidad por la mala prestación de servicios por el hecho de matar a un ciudadano pacífico. Los simples hechos administrativos pueden originar, aunque no siempre, efectos jurídicos.

Ordenar se ensanche una calle es un **acto administrativo**, elaborar los planos y demás datos técnicos que preparen la determinación de los *hechos jurídicos* y encomendar a los a los trabajadores el abrir las cepas, derruir instalaciones y otros actos más, son *actos materiales*.

Zanobini nos da una definición de carácter general, diciendo el acto administrativo es cualquier manifestación de la actividad de la administración.

Esta definición es exacta en su sentido formal, que toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa: todos los actos administrativos de la administración publica son los actos administrativos(el acto administrativo es una declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho, frente a los administrados, emitido por una autoridad administrativa en una forma ejecutoria, implicando la ejecución de oficio).

Pero en su significado material no podemos llamar acto administrativo a la expedición de un reglamento, o de una ley por el propio poder ejecutivo, ambos ejemplos son de actos reglas, creadores de situaciones jurídicas generales. Tampoco se denominan actos administrativos las controversias en materia agraria, obrera o fiscal que tiene encomendadas el poder ejecutivo, por que se trata de actos materialmente jurisdiccionales.

Para Fernández de Velasco el acto administrativo es toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva. Esta definición es la que más se ajusta a la caracterización del acto administrativo como una especie del acto jurídico.

Para Royo Villanova el acto administrativo se puede explicar en los siguientes términos:

Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública.

Para efectos de nuestro juicio de garantías debemos precisar quién es la autoridad responsable de la cual provienen los actos administrativos.

Cuando el departamento del Distrito Federal ordena la demolición de una casa, realiza un acto administrativo, cuya legalidad o ilegalidad será determinada a posteriormente. En este caso partimos de la presunción de legalidad del acto realizado por un órgano de la administración pública.

Esta orden implica la forma como se llevará a cabo el derrumbe por el personal técnico-administrativo, que tomará todas las providencias para evitar accidentes y causar perjuicios a los vecinos. Finalmente los actos materiales o físicos se encomiendan al personal encargado de estos trabajos.

También puede la autoridad administrativa encomendar la realización material de actos, a un particular o a una empresa, las cuales simplemente se concretan a obras en nombre de órgano administrativa, *sin que tengan relación con el acto administrativo original*.

El propio Alvarez Gendin, quien hemos citado con anterioridad, expresa: Otros hemos los tenemos en la ejecución material por técnicas de la administración del proyecto de ensanche. *Los efectos jurídicos derivan del acto administrativo* Contra quien tiene que oponerse el que el que se considere lesionando en sus derechos, es contra el acto administrativo, no contra la puesta en práctica del propio acto.

En todo caso debemos ocurrir al texto legal para saber quién se le encomienda la realización de un acto administrativo. El requisito básico del acto administrativo *es que debe estar fundado en la ley*, del lo contrario conduce a la arbitrariedad y al abuso.

Hay numerosos hechos que se relacionan con los actos administrativos que aparentemente que no producen ningún efecto de derecho. En este sentido, aunque el efecto no sea inmediato, todo acto administrativo tiende, mediata o inmediatamente a generar un efecto jurídico.

Se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad mental del funcionario del que procede.

A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que , en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, como parte del Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

No hay un criterio uniforme para definir al acto administrativo

Es la exteriorización de la función administrativa, la cual es actividad estatal

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Clasificación pos su naturaleza

Actos materiales

Son los que no producen ningún efecto de derecho y sólo verifican prácticamente el propósito del propio acto jurídico.

Actos jurídicos

Son los que producen consecuencias jurídicas.

Hechos jurídicos

El hecho jurídico está constituido *por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho*, como el nacimiento, la muerte, etc.; o bien *por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entre en movimiento*, pero con la diferencia a el acto jurídico *de que ese efecto de derecho no persigue la creación de una situación jurídica*, a pesar de lo cual esta se origina al imponerse una pena al delincuente. Los hechos jurídicos constituyen solamente *la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes*.

La distribución tradicional de los actos administrativos

–Acto de autoridad, o actos del poder publico

En esta clase de actos el estado procede autoritariamente por medio de actos de poder que son expresión de su voluntad soberana o mandatos de orden de la ley.

–Actos de gestión

El estado no siempre debe mandar, pues puede equipararse a los particulares para hacer más frecuentes y efectivas las relaciones con ellos. Para estos casos se coloca en el mismo plano y prescindido de privilegios y ventajas y su voluntad surte efecto con el concurso de la voluntad contraria.

Por su finalidad

Instrumentales

Son los medios para realizar las actividades administrativas: Se dividen en :

–Preliminares y de procedimiento

Son los necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones.

–Actos de ejecución

Son los actos que tienden a hacer cumplir forzadas, las resoluciones y decisiones administrativas.

–Principales

Son los actos básicos de la administración, como las decisiones y las resoluciones administrativas.

Por la forma de manifestación de la voluntad

–Acto simple , es aquel en el que interviene una sola voluntad, es decir, *la voluntad unilateral de la administración*.

En el caso de una voluntad particular pueda crear un acto administrativo, la ley administrativa es la que dará la respuesta a este caso.

–El acto complejo, es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades públicas y privadas

Si las voluntades pertenecen a distintos entes habrá complejidad externa; en este caso el acto complejo se llama también *acuerdo*.

Acto colegiado. Son los actos que provienen de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos.

Acto unión. Intervienen en él varias voluntades pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual: el nombramiento.

Contrato. Es un acto jurídico en el que concurren varias voluntades, pero no se le puede considerar como un acto propio de la función administrativa, pero hay posibilidad de que existan actos de derecho administrativo como son los contratos administrativos.

–Acto colectivo, es el que resulta de varias voluntades, igual contenido y finalidad, que se unen solamente para la manifestación común permaneciendo jurídicamente autónomas (se puede definir el acto colectivo diciendo que se forma cuando varios sujetos u órganos de un mismo ente, acuden por comunidad de materia, a formar en común un acto jurídico).

Acto unilateral. El acto administrativo unilateral puede ser también un acto regla, como el reglamento, o un acto condición, o un acto subjetivo.

Acto bilateral. Se presenta bajo una forma de contrato, sea bajo la forma de acuerdo de voluntades no contractual, es decir, de actos condición.

El acto plurilateral colectivo aparece principalmente bajo la forma de los debates de las asambleas administrativas.

Negocio jurídico de derecho público y menos actos administrativos

–Negocios jurídicos, los negocios jurídicos son, en general, la manifestaciones de voluntad de un solo sujeto, la administración pública.

Según sus efectos se pueden clasificar en :

I.– Actos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares.

- La admisión . Es un acto que tiene por objeto permitir que una persona entre a formar parte de una institución, con el objeto de que goce de algunos servicios públicos. Dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público.
- La concesión. Aquellos actos que transfieren a un particular la administración.
- La autorización, licencia o permiso. Transfiere derechos a un particular, no a favor de una persona si no a

mover un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho.

- La aprobación y el visto. Controla los actos emitidos por una entidad automática.
- La dispensa o condonación, es el acto que libera a una persona del cumplimiento de una obligación, como la prestación del servicio militar obligatorio.

II.- Actos destinados a limitar esos derechos, que limitan la zona de los particulares.

- Sanciones que castigan la infracción de las leyes u órdenes administrativas.
- La expropiación, que impone a los particulares mediante ciertos requisitos.
- La revocación
- La nulidad

III.- Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano.

IV.- Las ordenes administrativas, actos por los que la autoridad administrativa impone los mandatos de la ley o las ordenes administrativas a los particulares que se niegan voluntariamente a obedecer.

Meros actos administrativos

-Una categoría corresponde a los que resultan de manifestaciones de juicio apreciación y de opinión. Tenemos :

- 1.- La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica administración o técnica como la admisión de un recurso jerárquico, la emisión de un parecer técnico.
- 2.- La resolución de un recurso jerárquico, de una prueba, de examen, de un concurso, etc.
- 3.- La comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas. Así la inspección de una obra, un establecimiento, etc.
- 4.- La exposición de las comprobaciones realizadas.

-Otra categoría de los meros actos administrativos es la referente a manifestaciones de reconocimiento.

- 1.- Certificación de un acto o hechos realizados, como comprobar la veracidad de una firma.
- 2.- Publicación de un diario oficial de un reglamento. Comunicación al interesado de una resolución.
- 3.- Inscripción en un registro de actos y hechos como pruebas de los mismos. Se refiere a los actos del estado civil de una persona, al registro legal para el ejercicio de una profesión.
- 4.- Intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

Clasificación de acuerdo con la relación de facultades que se ejercita al estructurar el acto

-Actos que resulten de la actividad reglada o vinculada. Es aquel en el que la ley establece si la administración ha de actuar como debe hacerlo, cual es la autoridad competente, estableciendo, además, cuales son las condiciones de actuación administrativa, en modo a no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente pueda hacer de las circunstancias del caso.

-Los actos discrecionales. Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder de libre apreciación para decir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, que contenido va a dar en su actuación.

Actos relacionados con el funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos.

–Acto presunto.

Clasificación de los actos administrativos por razón de su contenido

Se clasifican en acto regla, acto subjetivo y acto condición.

–Por acto regla se entiende el que crea situaciones jurídicas impersonales, abstractas y de carácter general.

–Por acto subjetivo, es el que hace nacer una situación jurídica que afecta concretamente a persona o personas determinadas

–Y por acto condición, es aquel que tiene por objeto determinar la aplicación permanente de todo reglamento de derecho a un individuo a un conjunto de individuos para crear situaciones jurídicas concretas que constituyen un verdadero estado, por que no se agota con la realización de esas situaciones jurídicas sino que permite su renovación continua; opera para investir a un individuo, en concreto, de las circunstancias de un status que con carácter general ha sido previamente establecido por un acto regla.

A razón de su contenido hay dos grupos muy importantes

–Actos tramite, que están formados por una serie de actos que no son de carácter resolutivos; simplemente se concretan a dar una solución administrativa o un propósito administrativo.

–Los actos definitivos, son aquellos actos con los cuales se finaliza un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediante la ley.

–Actos jurídicos administrativos imperativos, Son los contienen un mandato o una prohibición

–Actos jurídicos conformadores. Pueden presentarse en formas muy diversas

Desde el punto de vista del radio de acción

Estos se clasifican en internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos dentro de la administración o trasciendan fuera de ella.

–Internos, se consideran todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del establecimiento legal de los empleados públicos, así como los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración, que tienden a lograr un funcionamiento eficientes; están comprendidas todas las medidas de orden y disciplina que regulan el buen funcionamiento burocrático, tales como el señalamiento de las labores de cada empleado, la conducta de los mismos. También podrían considerarse las circulares, instrucciones y disposiciones para dictar las disposiciones de ley.

–Externos dentro de los actos externos están comprendidos todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares.

La clasificación del acto administrativo es muy diversa y depende mucho del autor, enseguida mostraremos la clasificación más utilizada.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo son los siguientes :

El sujeto

La voluntad

El objeto

El motivo

El merito

La forma

El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto. No es una cualidad, sino una cantidad; por ello se considera como la medida de poder que pertenece a cada órgano. Así el órgano únicamente ejerce el poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay, en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su dignidad. De aquí que concluyamos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

Los caracteres de la competencia administrativa, son los siguientes :

- Requiere de un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- La competencia es constitutiva de órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.

Las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón a la división del trabajo.

La distribución se realiza desde tres puntos de vista : *objetivo* (cada órgano tiene encomendado una serie de funciones que desarrollar), *funcional* (se refiere a la competencia jerárquica), *territorial* (es un segmento territorial en donde el órgano ejerce sus facultades).

Eventualmente puede considerarse la competencia a razón del tiempo, cuando un órgano tiene facultades concedidas en un lapso específico.

Voluntad. La declaración de voluntad es el elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, por que el órgano no la tiene. La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular que otorga la dignidad de alguna forma, por ello, es el elemento del mismo la declaración de la voluntad.

Ella debe de estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

El proceso de voluntad del titular del órgano administrativo tiene tres fases : determinación, declaración y ejecución. En primer término se conoce la necesidad pública y los medios son capaces para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir; después se exterioriza, se hace visible por medio de una declaración y posteriormente se ejecuta. Es un proceso humano para una declaración en ejercicio de la función administrativa y en sus tres fases debe de estar limpia de todo vicio de la voluntad.

Objeto. Se identifica con el contenido del acto, es en el que consiste la declaración administrativa, indica la situación del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro: multa , concesión, requisa, etc. Es la relación jurídica que crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria. El objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente, lo que resulta de su contenido. En cuanto al contenido consiste en lo que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía el contenido según la categoría a que el acto pertenece. El objeto debe de ser posible, lícito y determinable. El objeto del acto puede dividirse en la parte que lo identifica e individualiza de otros actos, llamado contenido esencial, parte implícita que integra el acto de acuerdo con las disposiciones vigentes y la parte eventual en la posibilidad de incluir términos, condiciones y modos.

Motivo. El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones.

Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

La motivación se hace patente en los actos escritos, no existiendo la necesidad de motivar el acto administrativo, una relación inmediata de casualidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta ¿por qué?.

Mérito o oportunidad. Al mérito se le ha considerado como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr.

También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo; es decir su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretende obtener.

Por una apreciación errónea de los hechos en relación con los fines que la ley se ha propuesto, el acto carecerá de idoneidad, aun cuando no sea contrario a la ley.

El elemento mérito se observa, fundamentalmente, en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en que la administración necesita señalar qué debe hacerse, cómo y cuando debe hacerse. La falta de apreciación correcta de las consecuencias produce vicio de mérito, el que se nota con mayor claridad en estos actos, sin que este elemento sea exclusivo de ellos.

Todo acto administrativo como toda acción humana puede considerarse en dos momentos distintos, el primero es el de la elección que se determina en una facultad de iniciativa, de autoconcreción, dirigida a establecer qué es lo que quiere hacer, cuál es el fin a alcanzar y cuál también entre las soluciones posibles, se estima la conveniente: aquí se encierra para él, sin duda alguna, en esta fase, la determinación del momento, del aspecto cronológico inicial en el que tal acción debe llevarse a efecto; el segundo momento lógico conviene al modo y al cómo debe ser realizada tal acción.

Se le denomina oportunidad, para aclarar el concepto debe tenerse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben guardar una doble correspondencia : con la ley que rige dichos actos, y con el interés público que con ellos va a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad.

Forma. Es la materialización del acto administrativo, del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido. La forma equivale a la formación externa del acto.

Las formas intrínsecas son aquellas que conciernen a la configuración del mismo acto, sin referirse el fondo del mismo.

Las formas extrínsecas son las relativas a solemnidades rituales que ha de seguir el acto.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se habla de procedimiento, en dos sentidos : en sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la relación del acto administrativo. En sentido restringido, es la propia administración cuando actúa en función jurisdiccional.

El procedimiento en general está constituido por una serie de formalidades que se establecen para llegar a un resultado determinado. La administración pública y los particulares están obligados a seguir desarrollos legales, que se establecen con un propósito general o que se imponen para hacer valer un derecho.

Hay diferentes aspectos del procedimiento administrativo y cada uno de ellos persigue finalidades diferentes, pero en todos los casos *ese procedimiento es una garantía legal, por que obliga al funcionario a actuar en los términos que la ley le señala.*

En nuestro país , el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo establece: Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aportar una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley.

No se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa.

Deben distinguirse dos situaciones generales. Primera: *el poder administrativo puede llevar a ejecución directa sus determinaciones sin intervención judicial.* En los casos que la constitución lo autoriza en forma expresa, sobre la garantía de audiencia (expropiación, dotaciones y restituciones agrarias, conflictos de trabajo, revisión de concesiones a las que refiere el último párrafo del Art. 27) *y en aquellos otros casos en los cuales así lo exige la independencia y supremacía que en la esfera de su competencia se reconoce al poder administrativo dentro del sistema de separación de poderes adoptado por la misma constitución.*

El artículo 14 sólo garantiza la aplicación del procedimiento que la ley establece, pero no obliga a esa ley a crear un procedimiento administrativo. *Garantía de legalidad y no la garantía de audiencia.*

En la expropiación no rige la garantía de audiencia del artículo 14.

LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo perfecto por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cuya importancia cada día es creciente. Como estado moderno ha ampliado considerablemente el campo de su

acción, así también sus efectos son cada vez más importantes en las relaciones.

El primer afecto importante del acto administrativo relacionado con los particulares, *es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intrasmisible*. Las leyes administrativas deben precisar los beneficios de los actos administrativos, para no contrariar el interés público o el interés nacional.

El derecho administrativo moderno ha ampliado considerablemente el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, *con un nuevo sistema y con nuevos principios que deben necesariamente apartarse de las relaciones que gobierna el derecho privado*. Hay que trazar una línea que demarque perfectamente donde termina el interés del estado y en donde comienza el interés de los particulares.

El artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales expresa : Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. El artículo 16v previene: Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos.

El acto administrativo es oponible a todos. También de esa situación se deriva la noción de tercero (persona a quien no es posible un acto de autoridad, comprende al particular que tiene un derecho público o privado, que puede resultar afectando con la ejecución de un acto administrativo), en cuanto a que el acto administrativo debe respetar los derechos que los particulares hubieran adquirido con anterioridad.

EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La ejecutividad es común a todos los actos administrativos, no así su ejecutoriedad que únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se opone el particular, es decir, cuando no ataca voluntariamente el acto.

Los actos que crean derecho a favor de un particular no son ejecutorios, sino sólo ejecutivos; tienen fuerza obligatoria, pero el particular no dispone de poder público para exigir por ellos mismos su cumplimiento.

A la ejecutividad se le ha considerado como una expresión técnica de la justicia de la administración.

No debe confundirse ejecutoriedad con ejecutividad. La segunda limita su significación : la condición del acto que puede ser efectuado.

El acto administrativo puede ejecutarse, agotándose de una sola vez (multa). Sin embargo hay ocasiones en que no se agota en una sola vez, sino que tiene un tiempo determinado de ejecución; ejemplo, un permiso. Todavía más, hay ocasiones en que el acto administrativo es permanente, indefinido, como en el caso de un privilegio de impuesto durante la vida de una empresa.

Una consecuencia de la ejecutoriedad de los actos administrativos es la regla del solve et repete, que consiste en asegurar el interés fiscal para que la acción judicial se inicie.

Las condiciones de ejecutoriedad del acto son :

- La exigencia de un acto administrativo.
- Que ese acto sea perfecto (que cumplan con la reunión de todos sus elementos).
- Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo.

- Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo ataque voluntariamente.

Nuestra legislación y jurisprudencia han reconocido la facultad del poder ejecutivo para la ejecución de las resoluciones administrativas, reconociéndose cuando una ley señale un camino diverso, como el judicial debe seguirse éste.

EL PRINCIPIO DE LA NO RETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Se dice que una ley o un acto es retroactivo cuando vuelve sobre el pasado para estimar las condiciones de validez de un acto jurídico, destruyendo o modificando sus efectos jurídicos iniciales. El régimen de seguridad administrativa exige que los actos administrativos no se apliquen retroactivamente salvo los casos de excepción.

La no retroactividad de los actos administrativos, se dice que es un principio general de derecho. Cuando se trata de reglamentos, el principio de la no retroactividad puede deducirse del artículo 2 del código civil; aunque no hable formalmente más que de leyes, se puede sostener que el reglamento administrativo es una ley en el sentido del artículo 2 ya que se trata de una disposición de carácter general. Pero parece imposible deducir del artículo 2 la no retroactividad de los actos administrativos individuales o particulares; lo que la jurisprudencia constantemente aplica, resulta de un principio general de derecho.

La legislación administrativa mexicana mantiene el principio de la no retroactividad bajo tres aspectos importantes. Como un mandato constitucional referido a las leyes, como un principio de derecho privado, como un principio general de derecho.

Como un mandato constitucional referido a las leyes. Artículo 14 párrafo I, de la constitución A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Como un principio de derecho privado. Artículo 5 del código civil para el Distrito y Territorios Federales, que extiende el principio no sólo a la ley, sino también a las disposiciones gubernativas. En sentido del acto administrativo.

Como un principio general de derecho, que aparece como uno de los elementos de la teoría general de leyes en el tiempo.

El principio de la retroactividad de los actos administrativos ofrece problemas numerosos por la naturaleza misma de la actividad de la administración pública. Tal es el caso de las leyes de impuestos, que requieren algunas de ellas el transito del tiempo; sin embargo, debe volver sobre el pasado para considerar la situación concreta del causante. No debe confundirse el principio de la no retroactividad con el de la intangibilidad de los efectos individuales de los actos jurídicos. Este principio implica una interdicción para los órganos administrativos de afectar, aún para el futuro, los derechos adquiridos, mientras que el principio de la no retroactividad comporta la imposibilidad de que la administración de sus decisiones un carácter retroactivo

Obras consultadas :

Andrés Serra Rojas

Derecho Administrativo

México :Editorial Olimpo, ; 1959

Pg. 265 a 307

Jorge Olivera Toro

Manual de Derecho Administrativo, quinta edición

México: Editorial Porrúa , 1988

Pg. 143,153,177,219,203.