

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

UNIDAD ACADEMICA ACATLAN ESTADO DE MEXICO



LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

M-0018256

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
BENITO MARTINEZ TINAJERO
ACATLAN, EDO, DE MEXICO 1980



Universidad Nacional
Autónoma de México

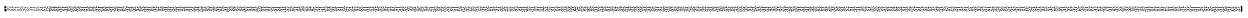


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



1

2

3

A mis Padres:

Sr. Juan Martínez Carrillo

Sra. Victoria Tinajero de Martínez

Para quienes no existen palabras
merecedoras por el sacrificio y
confianza que depositaron en mi
vida. A ellos con infinito amor,
y eterno agradecimiento, dedico
este humilde trabajo.



A MIS MAESTROS

Con Admiración, Respeto y Gratitud

LIC. FRANCO CARREÑO GARCIA

LIC. RAUL PEREZ RIOS

LIC. ROGELIO DIAZ CASTILLO

LIC. J. ALEJANDRO SIERRA DAVALOS

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

11/11/2023

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales,

Unidad Académica de Acatlán, Estado de México

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

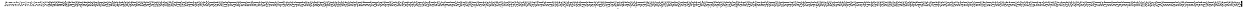


I N D I C E

	Página
<u>CAPITULO I</u>	
CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO	1
I. Introducción	3
II. Concepto de acto administra <u>tivo</u>	13
III. Clasificación de los actos- administrativos	21
IV. Elementos del acto adminis- trativo	41
V. El silencio de la adminis <u>tración</u>	64
 <u>CAPITULO II</u>	
CONCEPTO JURIDICO DE LA NULIDAD	71
I. Su concepto	73
II. Formas de apreciar la nuli- dad	78
III. La Teoría de la nulidad en- el derecho privado	80
a) Tesis Clásica	81
b) Tesis de Japiot	92
c) Tesis de Piedelievre	101
d) Tesis de Bonnacase	103
IV. Las nulidades en el derecho privado mexicano	109
 <u>CAPITULO III</u>	
LA NULIDAD Y OTRAS FIGURAS JURI- DICAS	133
I. La nulidad en el derecho ad- ministrativo	135
II. La nulidad y revocación	143
III. Nulidad y Caducidad	155
IV. Nulidad y Condición Resolu- toria	160
V. Nulidad y Transacción	163
VI. Nulidad y Renuncia	167
VII. La inexistencia del acto ad- ministrativo	169

M-0018256

<u>CAPITULO IV</u>	CAUSAS DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	175
	I. La incompetencia	180
	II. El desvío de poder	192
	III. Los vicios de la voluntad	200
	IV. Los vicios de forma	210
	V. La violación de la ley	214
	VI. Los vicios de mérito	216
	VII. Autoridad competente para invalidar	219
	VIII. La Jurisprudencia	226
<u>CONCLUSIONES</u>		237
<u>BIBLIOGRAFIA</u>		243



C A P I T U L O I

EL ACTO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCION

SU NOCION

SU CLASIFICACION

SUS ELEMENTOS

EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

EL ACTO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCION

Se dice que el acto administrativo es el medio por el cual se manifiesta la función administrativa. Por lo tanto es necesario que para conocer su naturaleza, sus elementos, y sobre todo los distintos aspectos de su nulidad, hacer un somero estudio acerca de lo que es la función administrativa.

Así también se dice que las entidades estatales con el fin de lograr la realización de sus fines propios, actúan mediante actos jurídicos y hechos jurídicos, así como también por la realización de operaciones materiales. Estos se realizan en virtud de los poderes jurídicos que el Derecho Objetivo establece.

De una manera general el maestro Don Andrés Serra Ro

jas, nos dice en su texto de Derecho Administrativo, citando al ilustre tratadista francés Roger Bonnard, 'que las funciones del Estado son los medios que permiten al propio Estado cumplir con sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer su profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir con sus fines'^{1/}.

Por otro lado el maestro Garrido Falla nos dice que las comunidades humanas se organizan políticamente para el logro de sus fines, y que esta forma de organización política es lo que se conoce hoy en día con el nombre de Estado.

Por lo tanto la acción del Estado se manifiesta en diversas formas las cuales podemos reducir en las siguientes:

a) Se da un establecimiento por vía general de las normas a que deben sujetarse las conductas de los miembros de la comunidad política.

b) Se da una decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de los intereses que se plantean entre los individuos, o entre éstos y la comunidad.

^{1/} Andrés Serra Rojas. Der. Advo. México, Edit. Porrúa, -- 1961. Pág. 200.

c) También se dice que es una ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común.

Esto es tradicionalmente lo que se conoce como funciones del Estado. Y dichas funciones se dividen metódicamente en tres formas distintas que son: la Legislativa, la Administrativa y la Jurisdiccional. Estas son las formas generalmente reconocidas por la doctrina avocada a nuestro estudio, pero en un régimen constitucional como en el que vivimos, no debemos dejar pasar por alto a la Función Constituyente ya que se considera de suma importancia por ser ésta la que da vida a los poderes constituidos.

Considerando lo anterior pasaremos a estudiar cada una de las funciones citadas, dando a conocer quienes las realizan, así como la actividad que las mismas desarrollan.

a) LA FUNCION CONSTITUYENTE

Señalamos anteriormente que la función constituyente es de suma importancia por ser ésta la que da vida a los poderes constituidos por lo mismo dicha función los precede.- Hablamos aquí al mismo tiempo de Poder y Función Constituyente, términos que se confunden, más existen diferencias entre los mismos, diferencias que se analizarán más adelan-

te. El poder constituyente se establece por una sola vez - en un momento dado para realizar o elaborar su obra, que no es otra cosa que la emisión de la Constitución, desapare -- ciendo después para ser substituido por los poderes consti- tuídos, siendo también obra de dicho poder constituyente. - Desde el punto de vista de las funciones, el poder constitu yente no gobierna, sino sólo expide la ley o sea la Consti- tución, en virtud de la cual gobiernan los poderes consti- tuídos.

b) LA FUNCION LEGISLATIVA

A esta función le corresponde la creación de las nor- mas jurídicas de carácter general, "o sea que consiste pues en establecer por vía general y obligatoria las normas a - que ha de ajustarse la conducta de los miembros de la comu- nidad, así como la organización misma de esa comunidad". - Podemos estar de acuerdo con la primera parte de esta defi- nición que nos da el maestro Garrido Falla, pero no así -- cuando nos habla en su segunda parte "de la organización - misma de esa comunidad" ya que no creemos que dicha organi- zación corresponda a la función constituyente.

Estas formas de carácter general y obligatorias reci- ben el nombre de leyes. Por lo tanto podemos definir a la- ley como la expresión mayoritaria de la voluntad de las cá-

maras legislativas, destinadas a la organización de la conducta humana dentro de la sociedad. También se dice que la ley tiene tres características que le han atribuido los tratadistas y que son: la Generalidad, la Obligatoriedad y la Irretroactividad.

La Generalidad, es lo que podríamos llamar la característica esencial de la norma jurídica, ya que se aplica a cuanta persona se encuentre en un supuesto determinado, o sea que no se da para individuos determinados sino que por el contrario se aplica a toda la comunidad.

La Obligatoriedad, consiste en que la ley debe de cumplirse necesariamente. Y en caso de que no se llegare a acatar lo señalado por la ley esta tiene su sanción, que se aplica de una manera coercitiva en contra de la voluntad de la persona que no quiera acatarla.

La Irretroactividad de la ley proviene de nuestro artículo 14 constitucional que nos señala que "a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna" se nos quiere decir con esto que las leyes se dictan para el porvenir, y no para el pasado; sin embargo en dicho artículo encontramos la excepción ya que la retroactividad puede tener efecto cuando no se ocasione perjuicio a persona alguna.

Esta función es aquella que realiza el Poder Legislativo del Estado.

c) LA FUNCION JURISDICCIONAL

Se dice que esta función es la actividad estatal encaminada a resolver las controversias suscitadas entre los particulares, o entre estos y el Estado, es la que realiza los actos de constatación para resolver dichas controversias o conflictos entre las partes. El maestro Garrido Falla nos compara esta función a un silogismo, y nos dice que si la ley contempla un supuesto abstracto, la jurisdicción se enfrenta con los casos concretos cuya resolución se le pide. Al respecto nos dice "que la premisa mayor es la ley, la premisa menor es el caso concreto a decidir y la conclusión es la decisión jurisdiccional o sentencia".

d) LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Definir a la función administrativa ha sido una tarea difícil para la mayoría de los tratadistas en nuestra materia, llegando el caso de utilizarse un criterio de exclusión para diferenciarla de las otras funciones del Estado.

Sayagués Laso, citnado a Fleiner nos dice que consi-

dera a la función administrativa como "la actividad estatal que resta luego de excluídas las actividades legislativas - y jurisdiccionales". Se considera que dicha definición encierra verdad en sí misma, pero es totalmente negativa ya - que tan sólo nos dice que la función administrativa no es ni la Legislativa ni la Jurisdiccional, pero no nos señala en - que consiste la función administrativa que es lo que nos in - teresa.

Otros autores en cambio se avocan directamente a su análisis tal es el caso del maestro Gabino Fraga que nos se - ñala que la función administrativa "es una actividad del Es - tado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste - en la ejecución de los actos materiales, o de actos que de - terminan situaciones jurídicas para casos individuales".

De la misma manera el maestro Serra Rojas sostiene - "que la función administrativa es la actividad del Estado - subordinada al orden jurídico que se propone la realización de actos subjetivos, es decir actos creadores de situacio - nes jurídicas individuales o particulares".

Analizando los conceptos precedentes sobre lo que de - bemos entender por función administrativa, pensamos que no - encierran toda la actividad que debe corresponder a dicha - función. Primero porque en dichas definiciones no se hace -

mención alguna sobre la actividad reglamentaria, la cual es típicamente administrativa, al igual que en la definición del maestro Serra Rojas, se pasa por alto a las operaciones materiales que realiza la actividad administrativa, ya que considera exclusivamente a los actos jurídicos, cosa que se considera deficiente ya que las operaciones materiales realizadas por la administración aseguran el cumplimiento de los servicios públicos. Por lo tanto para dar un concepto de lo que debemos entender como función administrativa es necesario tomar en cuenta a la actividad reglamentaria y a las operaciones materiales y no tan sólo la realización de los actos creadores de situaciones jurídicas individuales.

Por consiguiente trataremos de elaborar un concepto de la función administrativa que abarque toda la actividad de la misma.

Se entiende por función administrativa a toda aquella actividad estatal realizada bajo un orden jurídico que tiende a la realización de los fines del Estado, mediante la creación de actos jurídicos, ya sean reglamentarios o actos creadores de situaciones particulares, así como también para la ejecución de las operaciones materiales.

La actividad que realiza el Estado bajo la función administrativa está concentrada en su mayor parte en el Po-

der Ejecutivo, así como también ejercen esta función los órganos descentralizados, los Poderes Legislativo y Judicial; la - llevan a cabo al ejercer funciones administrativas en lo re - lativo al desarrollo de sus servicios. Esta actividad desa - rrollada consiste en actos y hechos, así como también en - las operaciones materiales. Esto es lo que se considera co - mo el contenido de la función administrativa.

Los actos jurídicos son de muy distinta naturaleza y podemos encerrar en ellos al reglamento, a los que producen efectos subjetivos, así como a los llamados actos condición.

Siguiendo a Sayagués Laso nos dice que toda esa acti - vidad que realiza la administración en conjunto, tiene un - objeto perfectamente definido realizar de una manera concre - ta determinadas tareas que el Derecho Objetivo ha puesto a - cargo de las entidades estatales; administrar es hacer, es traducir en hechos los mandatos contenidos en las normas, - en cuanto necesitan ejecución material. Mientras que las - funciones Constituyente y Legislativa se cumplen y se ago - tan con la declaración de voluntad que crea la norma, la - función administrativa sólo puede considerarse cumplida -- cuando el órgano respectivo ha realizado en los hechos el - contenido asignado; cuando ha ejecutado prácticamente la - tarea prevista. Y para lograr ese hacer efectivo la admi - nistración actúa mediante actos jurídicos y operaciones ma -

teriales.

Ahora bien el estudio de la función administrativa - y de todas las demás funciones que el Estado realiza, se - pueden enfocar desde dos criterios distintos:

1. Criterio orgánico o formal
2. Criterio material

Desde el primer punto de vista las funciones del Estado se estudian atendiendo sólo al órgano que realiza la función, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad. Es común que consideradas las funciones del Estado en esta forma, es decir con un criterio orgánico formal - el estudio se refiera al de la división de poderes, pero - como se expondrá más adelante no es verdad que a cada poder del Estado corresponda una función que en principio debiera corresponderle.

Desde el punto de vista material se examina la naturaleza intrínseca de los actos en que se exteriorizan o se manifiestan las funciones del Estado, sin tomar en cuenta - el órganos del cual provienen dichos actos.

Como señalábamos anteriormente es mentira que a cada poder corresponda una función que en principio debiera co -

rresponderle, es decir que no siempre coinciden el carácter formal u orgánico de las funciones con el material de las mismas, ya que existen casos en que el poder Judicial o el Legislativo realizan actos que son de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo; de la misma manera que el Poder Administrativo realiza en ocasiones actos que corresponden a los otros poderes. Podríamos decir que no existe una efectividad en relación a la concordancia entre el llamado criterio orgánico formal con el material.

El maestro Serra Rojas nos dice al estudiar este problema que en puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir al Poder Ejecutivo la función administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional. Sin embargo los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a alterar este criterio, de este modo nos encontramos con que el Poder Legislativo además de la función legislativa le corresponden por excepción otras funciones.

Expondremos los siguientes ejemplos en que se ve la diversidad de funciones que pueden llegar a realizar los distintos poderes.

El Poder Legislativo que tiene encargada la función legislativa está realizando o realiza un acto administrati-

vo cuando nombra a su propio personal; así también realiza un acto jurisdiccional cuando se erige en gran jurado.

El Poder Ejecutivo además de la función administrativa, lleva a cabo un acto de naturaleza legislativa cuando - hace uso de la facultad reglamentaria, de la misma forma - realiza actos materialmente jurisdiccionales cuando se avoca a la resolución de controversias en materia fiscal, obrera o agraria.

El Poder Judicial al igual que como sucede dentro - del Poder Legislativo realiza un acto administrativo desde - el punto de vista material, al nombrar al personal dentro - de sus dependencias.

Nos damos cuenta por consiguiente que un poder realiza desde el punto de vista formal sus respectivas funciones, pero no así desde el punto de vista material, ya que en este caso puede invadir la actividad de los otros poderes.

NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

El presente estudio que se hará del acto administrativo se enfocará desde el punto de vista formal así como - del material, es decir se estudiará "el acto administrativo puro" como lo ha denominado el tratadista argentino Manuel-

María Díez.

Sin embargo hay que considerar que el verdadero acto administrativo es sólo aquel que emana de la Administración Pública, entendida esta en un sentido subjetivo, ya que si es cierto que desde el punto de vista material los actos administrativos pueden emanar de los otros poderes del Estado. Es también evidente que tan sólo a los actos que realiza la Administración Pública puede aplicársele un régimen jurídico unitario.

El maestro Garrido Falla, nos señala en su obra de - Derecho Administrativo "que sólo los actos que emanan de la Administración Pública tienen valor formal de actos administrativos, frente al valor formal de la ley o de sentencia, - sólo estos actos interesan al Derecho Administrativo"^{2/}.

Se dejó sentado en la introducción al hablar de la - Función Administrativa, que esta era la actividad que realiza bajo un orden jurídico y que normalmente corresponde o - se deposita en el Poder Ejecutivo, y que limitaba sus efectos jurídicos a los actos jurídicos y a los actos materia - les tendiendo a la realización de los fines del Estado. Sa - camos de lo dicho que las relaciones administrativas se des - envuelven en la vida social con la ejecución de dos clases-

^{2/} Ob. Cit. Pág. 362.

de actos que son:

a) Los actos jurídicos que producen efecto de derecho, tales como una concesión administrativa, un contrato etc. Actos que producen un cambio en el orden jurídico -- existente.

b) Los actos materiales que no producen efectos de derecho y que los podemos considerar tan sólo como una manifestación de la voluntad, tales como las prestaciones materiales de servicios, la elaboración de ciertos planos y tantas otras actividades que realiza la Administración que no producen ningún efecto de derecho. Pero puede existir el caso en que la operación material sea determinante de un acto administrativo y en tal caso existe un acto de ejecución.

Bielsa nos dice que cuando la Administración Pública mediante disposiciones de carácter general o particular y en ejercicio de sus funciones administrativas, decide sobre algún derecho o interés, tal decisión constituye un acto administrativo. Posteriormente nos define lo que es el acto administrativo señalándonos que es una "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"^{3/}.

^{3/} Rafael Bielsa. Der. Advo. Buenos Aires, Edit. Roque Depalma, 1955, pág.2.

En esta definición Bielsa nos dice que toma en cuenta el sentido material del acto administrativo, pero como se dijo anteriormente que para considerar al verdadero acto administrativo se debe tomar en cuenta el punto de vista formal y material del mismo, cosa que hace el autor en su definición.

A continuación citaremos algunas definiciones y conceptos que se han elaborado por los estudiosos del Derecho Administrativo, para tener una idea acerca de lo que se debe entender por acto administrativo y en esta forma elaborar nosotros mismos una definición del mismo.

Zanobini, nos habla del acto administrativo en una forma general y al respecto nos señala que "acto administrativo es cualquier manifestación de la actividad de la Administración". Se considera que esta definición en un sentido amplio es correcta desde el punto de vista formal, ya que toma en cuenta a la declaración de la voluntad emitida por una autoridad administrativa, o por un órgano de la administración. Pero aún así no se puede considerar aceptable en una forma total ya que no nos da el contenido que encierra el acto administrativo.

El autor español Fernández de Velazco define al acto administrativo como "toda declaración unilateral y ejecuti-

va en virtud de la cual la Administración tiende a crear, - reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva". Puede suceder que no tan sólo sea una declaración unilateral por parte de la Administración ya que existen actos que se forman por el concurso de varias voluntades administrativas, tal es el caso de los actos complejos y colectivos.

Manuel María Díez, al hablar del acto administrativo lo define señalándonos que el "acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de la voluntad de un órgano de la Administración activa en ejercicio de la potestad administrativa". En esta definición se puede hacer la misma crítica que en la anterior, ya que también se habla de que tan sólo puede ser una declaración unilateral la que le da vida al acto administrativo.

Hauriou, eminente tratadista francés entiende por acto administrativo "a una decisión ejecutoria, la cual define como toda declaración de la voluntad tendiente a producir un efecto de derecho con relación a los administrados, - emitido por la autoridad administrativa bajo una forma ejecutoria, y vale decir que se puede ejecutar de oficio". Se puede considerar esta definición del acto administrativo - bastante completa, ya que nos ilustra desde el punto de vis

ta formal del acto, así como también nos señala y nos enseña el contenido del mismo^{4/}.

El maestro Gabino Fraga nos enseña en su definición de acto administrativo la forma en que se exterioriza la función administrativa, más no nos señala ni nos dice cuáles es el contenido del mismo acto, o sea en que consiste dicho acto. Así nos señala que "acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa producto de la actividad del Estado".

Por otro lado siguiendo a Royo Villanova en su texto de Derecho Administrativo nos señala que entiende por acto administrativo a "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 administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública".

Más adelante hacemos un análisis de esta definición y se afirma que es un hecho jurídico por su procedencia, porque emana de un funcionario administrativo con lo cual se excluye todo hecho que no tenga esta procedencia. El acto administrativo por su naturaleza se concreta en una de

^{4/} Citado por Manuel María Díez. Ob. Cit. Pág. 73.

claración especial "como el acto ha de ser una declaración, quedan con esto excluidos los actos meramente ejecutivos - que el personal subalterno realiza en cumplimiento de los - servicios públicos y como ha de ser una declaración espe -- cial se excluyen también las declaraciones que con carácter general hace la Administración Pública".

Al decir que por su alcance afectan positiva o negativamente se quiere decir que positivamente se otorgan derechos administrativos a las personas, y negativamente se les privan de ciertos derechos a las mismas, por lo que se excluyen todos los actos civiles que realiza la administración pública, como por ejemplo un contrato de arrendamiento, la aceptación de una herencia o de una donación, etc.

Se nos habla de personas individuales o colectivas - que se relacionan con la Administración Pública, ya que los actos administrativos lo mismo pueden afectar a los individuos como ciudadanos, como contribuyentes, etc. que a las - personas jurídicas, ya sean asociaciones, corporaciones, como una cámara de comercio, o un ayuntamiento que puedan verse afectados en sus derechos por una resolución administrativa.

Por último se hará una reseña acerca de lo que nos dice el maestro Don Andrés Serra Rojas sobre el acto admni -

nistrativo, que sin darnos una definición del mismo, sí nos señala de una manera concreta y en forma brillante los caracteres del acto administrativo para darnos una concepción exacta del mismo^{5/}.

1. El acto administrativo es un acto de derecho público.
2. Se dice que es una decisión ejecutoria y no contenciosa.
3. Que emana de una autoridad administrativa en el ejercicio de una potestad de la misma naturaleza.
4. Que es unilateral y concreta.
5. Con este acto de la administración se propone crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, y
6. Para la satisfacción de un interés general.

Como nos podemos dar cuenta en estas definiciones existen casi en su totalidad los mismos elementos que forman la integración del acto administrativo de tal manera que coinciden entre sí, sin llegar a pesar de ello a identificarse una con otra.

Trataré de dar a continuación una definición de lo que es el acto administrativo, tomando los elementos característicos de cada una de las definiciones transcritas, tratando con ello de tener una idea más clara y precisa del

^{5/} Ob. cit., pág. 368.

concepto.

El acto administrativo es una declaración especial de la voluntad que emana de una o varias autoridades administrativas, tendiente a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, en ejercicio de una potestad ejecutoria, para la satisfacción de un interés general.

Teniendo ya una idea general de lo que es el acto administrativo se hace necesario avocarnos al estudio de las clasificaciones existentes en la doctrina acerca del mismo, así como estudiar todos los elementos necesarios para su formación, sin los cuales se puede llegar a ocasionar su nulidad o aún su inexistencia.

CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Después de hacer el estudio acerca de la función administrativa y de las diversas definiciones que se han elaborado acerca del acto administrativo todavía no alcanzamos a concebir una idea fija de la diversidad de actos en que la actuación administrativa consiste, ya que siendo tan variada su actuación tenemos el deber de exponer las clasificaciones más importantes de los actos administrativos.

En el desarrollo de este inciso seguiremos las clasi
ficaciones que nos aporta el maestro Gabino Fraga en su tex
to de Derecho Administrativo así como también incluyendo -
ciertas consideraciones de otros autores.

Según acertada opinión del maestro Fraga existen en-
la doctrina varias clasificaciones de los actos administra-
tivos, según el punto de vista que se adopte para agrupar -
los en diversas categorías. Con frecuencia se observa que-
un mismo acto se encuentra colocado en categorías diferen -
tes pues aún los criterios de clasificación son variables -
de un autor a otro y así por ejemplo lo que para uno es el
objeto del acto, para otro es su contenido y para un terce-
ro es su finalidad.

Los criterios que nos sirven para la clasificación -
son los siguientes:

DE LA NATURALEZA MISMA DE LOS ACTOS

a) ACTOS MATERIALES. Que son aquellos actos que no
producen ningún efecto de derecho.

Estos actos sirven de condición para la validez de -
los actos jurídicos o como nos dice el maestro Serra Rojas-
"significan la ejecución real o técnica del acto administrara

tivo". Podríamos decir que son todas aquellas operaciones materiales que se llevan a cabo para poder lograr la realización de lo que el acto administrativo quiere lograr.

b) ACTOS JURIDICOS. Que son los actos que sí engendran consecuencias jurídicas.

El maestro Serra Rojas incluye dentro de este criterio a los hechos jurídicos, que son los acontecimientos a los que la ley atribuye determinados efectos de derecho, como la muerte de un individuo, o el nacimiento de una persona, etc. Por lo que consideramos que es correcta la inclusión por parte de dicho maestro.

Por consiguiente este criterio encierra a los:

a) Actos Jurídicos. Que son todos aquellos actos que producen consecuencias de derecho.

b) Hechos Jurídicos. Que son los acontecimientos a los que la ley atribuye determinadas consecuencias jurídicas. Puede ser cualquier acontecimiento que afecte al orden jurídico, tal como ya se dijo el nacimiento de una persona, o la muerte de la misma, etc.

c) Actos Materiales. Estos no producen ninguna con

secuencia de derecho sino que más bien sirven de condición a los actos jurídicos para la ejecución real de los mismos. Tenemos por ejemplo la operación material que se realiza al clausurarse un establecimiento por faltas al reglamento de las construcciones.

DE LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN LA FORMACION
DEL ACTO

Desde este punto de vista pueden dividirse los actos en aquellos que están constituidos por una sola voluntad y en actos formados por el concurso de varias voluntades.

Dentro de los actos formados por una sola voluntad tenemos:

AL ACTO SIMPLE. O sea aquel acto que está formado por una sola voluntad en cuya emisión interviene un sólo órgano de la Administración. Existe también el acto que se le da el nombre de unilateral, que es aquel en que interviene una sola voluntad, ya sea ésta individual o colectiva, es decir la voluntad unilateral de la Administración.

Dentro de los actos que se forman por el concurso de varias voluntades tenemos a los siguientes:

a) ACTO COLEGIAL. Este acto emana o proviene de un órgano único de la Administración, pero constituido por varios titulares. Tal es el caso de los actos emanados de las diversas comisiones, juntas municipales, etc. que forman parte de la organización administrativa.

b) ACTO COMPLEJO O COLECTIVO. Se dice que este acto se forma por el concurso de las voluntades de varios órganos de la Administración.

En esta clase de actos el maestro Serra Rojas hace la división entre acto complejo y acto colectivo, y nos dice que el acto complejo puede ser bi o plurilateral y que resulta o se forma del concurso de dos o más voluntades públicas o privadas que se unen en una sola voluntad. Y el 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 autónomas.

Nos damos cuenta que el acto complejo que citamos se confunde con el acto llamado unilateral y sobre ello nos señala el maestro Garrido Falla en su texto que la doctrina italiana fue la que estudió y elaboró esta distinción a partir de fines del siglo XIX, pero que hasta la fecha no se ha dado o logrado sobre la materia un acuerdo definitivo so

bre tal distinción.

Como ejemplo de acto complejo encontramos el acto del presidente de la República que en los términos del artículo 92 constitucional, requiere el refrendo ministerial.

Como un acto colectivo en el que intervienen varias voluntades con igual contenido y finalidad, reuniéndose exclusivamente para la manifestación común, tenemos como ejemplo al consejo de ministros a que se refiere el artículo 29 de la constitución que nos habla de lo siguiente "en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, sólo el presidente de la República, con acuerdo del consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión podrá suspender las garantías".

c) EL ACTO UNION. Estos son los actos que se definen también por la intervención de varias voluntades, pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el dar nacimiento a una situación jurídica individual. El ejemplo típico de esta clase de actos es el que se realiza con el acto de nombramiento de un empleado público.

d) EL CONTRATO. Este constituye un acto jurídico -

en el cual existe la concurrencia de varias voluntades. El concepto de contrato en materia civil se dice que es el a -
cuerdo de dos o más voluntades para crear y transmitir dereu
chos y obligaciones. Por lo tanto se deduce de lo anterior
que es necesaria la concurrencia de dos o más voluntades pau
ra que exista.

El maestro Serra Rojas nos dice que no se puede con-
siderar al contrato como un acto administrativo, ni como un
acto propio de la función administrativa, pero consideramos
que sí existen contratos administrativos, por lo tanto debeu
mos concluir que estos deben considerarse actos de derecho-
administrativo^{6/}.

DE LA RELACION QUE DICHAS VOLUNTADES GUARDAN CON LA-
LEY

Desde este punto de vista los actos administrativos-
se clasifican en dos categorías:

I. EL ACTO OBLIGATORIO, REGLADO O VINCULADO; se diu
ce que es aquel que constituye la mera ejecución de la ley.
Quiero decir con esto que la ley impone a la Administración
la forma en que ésta debe obrar en determinado caso que se-
le presente o sobre el que tenga que resolver. O sea que -
6/ Ob. Cit. Pág. 372.

la ley le dice como debe obrar. El maestro Fraga nos dice que el acto obligatorio constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho".

2. EL ACTO DISCRECIONAL. En contraposición al anterior, éste tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar o como debe de obrar, o en fin que contenido va a dar a su actuación.

Arias de Velazco, nos dice que los actos administrativos son más o menos reglados y más o menos discrecionales. Por reglados que sean los actos administrativos, existe un poder discrecional mayor o menor, y que todos los actos discrecionales por libres que los supongamos, se lleva a cabo una actividad más o menos reglada. Por lo que nos damos cuenta que no siempre los actos son totalmente discrecionales o esté completamente reglado u obligado por la ley.

En la actuación administrativa es común encontrar la discrecionalidad, por lo que siguiendo al maestro Nava Negrete creemos que lo conveniente es hablar no de actos discrecionales sino de la discrecionalidad en los actos administrativos, pues esta no se da en una forma absoluta en un

acto, aún cuando siempre exista.

En relación con la facultad discrecional habrá una mayor o menor discrecionalidad, según que dicha forma de actividad predomine o no en los elementos del acto administrativo, igual cosa sucederá tratándose de la vinculación de los actos discrecionales.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL RADIO DE APLICACION DE -
LOS ACTOS

Desde este punto de vista los actos se pueden clasificar en internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos en el mismo seno de la organización administrativa, o que sus efectos se produzcan fuera de ella.

Dentro de los actos internos se encuentran todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados o de naturaleza material. "Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina"^{7/}.

Se consideraran también dentro de estos actos, todas las circulares, instrucciones y disposiciones por medio de 7/ Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 150.

las cuales las autoridades superiores ilustran a sus inferiores en el modo de aplicación de la ley. Estos actos --
tienden realmente a lograr una efectividad por parte de los empleados públicos para un mejor funcionamiento de la administración pública.

Los actos externos son aquellos por medio de los cuales la Administración Pública, el Estado, realiza sus actividades fundamentales. Por medio de estos actos se pone en contacto con los particulares prestándoles servicios, ordenándoles la realización de ciertos hechos o bien controlar la acción de los mismos.

El maestro Serra Rojas nos señala que estos son los actos que producen efectos con relación a terceros.

POR RAZON DE SU FINALIDAD. Se pueden separar desde este punto de vista en:

- a) Actos Preliminares y de Procedimiento
- b) En Decisiones o Resoluciones; y
- c) En Actos de Ejecución.

Los del primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos actos que son un

medio, un instrumento para realizar los actos comprendidos en el grupo b), que constituyen el principal fin de la actividad administrativa.

Los actos de ejecución están constituídos por actos de orden material y de orden jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas.

Estos actos son los que en la Administración se utilizan para la elaboración de un acto siguiendo las etapas en que primero se recaba cierto material para que la autoridad que va a decidir tenga elementos suficientes para dictar una resolución y después otros elementos administrativos vendrán a ejecutar esa resolución.

POR RAZON DE SU CONTENIDO. Creemos que esta especie de actos administrativos es la más importante de todas, ya que se pone en contacto directo con los particulares. A esta especie se le llaman actos administrativos por razón de su contenido o por razón de su efecto considerando esta última denominación mucho más aceptable.

Por razón de su efecto, pueden ser los actos administrativos en sus distintas categorías:

I. ACTOS DIRECTAMENTE DESTINADOS A AMPLIAR LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES

a) LA ADMISION. Estos son los actos que introducen a un particular en la prestación de un servicio público, y hacen saber al particular por la prestación del servicio la decisión de la Administración.

"Son los actos que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público".

Estos actos de la Administración se dan cuando se trata de ciertos servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas o a personas que se encuentran en determinadas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales.

Cuando la Administración presta un servicio del cual el particular quiere hacer uso, éste debe llenar los requisitos señalados por la ley para poder entrar a gozar de él, y la Administración se ve obligada a prestar este servicio cuando lo solicite el interesado.

Citamos como ejemplo de esta clase de actos a aquellos que son necesarios para que una persona determinada in

grese a ciertas instituciones de asistencia o de enseñanza-pública, cumpliendo por supuesto con los requisitos que la ley exija.

b) LA APROBACION. Por medio del acto de aprobación, una autoridad administrativa de una jerarquía superior da su autorización para que un acto dictado por una autoridad inferior pueda producir de pleno sus efectos. Se considera que mientras el acto dictado por la autoridad inferior no ha sido aprobado por una superior, no se encuentra satisfecho el requisito de aprobación, y en cuanto haya sido aprobado se le califica de válido completando de esta manera su eficacia.

c) LA DISPENSA. Llamada también por el maestro Serra Rojas condonación se dice que es el acto administrativo por virtud del cual se exime a una persona de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de dejar de satisfacer un determinado requisito legal.

Esta clase de actos pueden estar previstos en la ley, pero por lo general son actos discrecionales. Como un ejemplo típico en nuestro Derecho Positivo, podríamos mencionar el de la dispensa de los impedimentos para contraer matrimonio.

d) LA AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO. En la vida práctica se usan indistintamente estos tres términos. Y se dice que es un acto de la Administración Pública por el cual se habilita a un particular a realizar o llevar a cabo un derecho ya preexistente. El maestro Fraga nos dice "que es el acto administrativo por medio del cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".

Como ejemplo encontramos el de la licencia para la construcción, en que el particular teniendo su derecho de propiedad, se le restringe ese derecho de construcción en tanto no adquiriera su permiso, cumpliendo siempre los requisitos que establece el reglamento.

e) LA CONCESION. A diferencia de la autorización, licencia o permiso, en este acto administrativo no existe un derecho de antemano sino que se origina posteriormente con la otorgación del acto.

La concesión "es un acto por medio del cual se confiere a un particular un nuevo derecho subjetivo, por medio del cual el Poder Público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público".

La concesión transfiere al particular un derecho nuevo, más no así para la Administración, ya que ésta lo cede al particular para que éste lo ejercite bajo ciertas condiciones que ella misma le impone. El maestro Garrido Fallanos dice que la concesión es posiblemente la especie de acto administrativo que plantea uno de los problemas más fuertes en la teoría general del Derecho Público.

El estudio de las concesiones da lugar a grandes problemas dentro de la Legislación Administrativa, ya sea esta universal o en nuestro derecho. Se parte de diferentes puntos de vista para tratar de lograr una clasificación satisfactoria de las mismas, ya que dentro del concepto de la concesión se incluyen diversos actos que no cumplen con los requisitos de lo que se debe entender por concesión. Sin embargo siguiendo nuevamente al maestro Garrido Falla daremos la clasificación que él nos señala en su texto.

1. Concesiones traslativas. Se dice que son aquellas que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración Pública es titular en relación con el servicio público o el dominio público. Dentro de estas clases de concesiones podríamos encerrar a las de servicios y a las concesiones sobre el dominio público.

2. Concesiones constitutivas. Son aquellas mediante las que en base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley. La Administración constituye a favor de los particulares nuevos derechos o facultades. Más adelante nos dice que no obstante lo generalizado de la clasificación, considera que tan sólo las concesiones traslativas responden a las exigencias del concepto.

En nuestra legislación encontramos principalmente las concesiones de servicios públicos y las de explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio directo de la propiedad de la Nación. Dentro de las primeras tenemos a aquellas que están relacionadas con la explotación y establecimiento en los servicios de ferrocarriles, de energía eléctrica, etc. y dentro de las segundas encajan aquellas explotaciones referentes a las minas, a las aguas, etc.

En estas clases de concesiones el Estado faculta al concesionario para hacer suyos los productos de explotación, además que no tan sólo reglamenta la actividad privada llevada a cabo por el concesionario, sino que hace que el servicio que debería ser prestado por el propio Estado se preste por una persona privada sujeta al acto de concesión implicado con ello la concurrencia de un interés general y de un interés particular.

Además de las concesiones que se pueden incluir dentro de las dos expuestas, encontramos en nuestro país otros casos en que se emplea la palabra concesión. Y para ello citamos los siguientes ejemplos:

Concesión de transportes

Concesión en materias relacionadas con la seguridad-social

Concesión para establecer estaciones de radio y televisión

Concesión industrial y comercial

Concesión ganadera

Concesión para la explotación de una patente, marca o aviso comercial.

2. ACTOS DESTINADOS DIRECTAMENTE A RESTRINGIR LA ES PERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES

a) LAS ORDENES ADMINISTRATIVAS. Se dice que estas son los actos administrativos por medio de los cuales el Estado, impone a los particulares una obligación de dar, ha- cer o no hacer, llamándose según el caso mandatos o prohibi- ciones.

La función que en estos casos cumple el acto adminis- trativo es la de actualizar en relación con determinadas --

personas algo que potencialmente estaba ya en la ley. Pero la ley ordena o prohíbe en abstracto, siendo el acto administrativo el que determina la persona concreta del obligado^{8/}.

b) LA EXPROPIACION. La expropiación por causa de utilidad pública es aquel acto por medio del cual el Estado impone a los particulares la cesión de sus propiedades, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos. El fundamento constitucional sobre la expropiación así como los requisitos necesarios para que se lleve a cabo, los encontramos en el artículo 27 párrafo II, que establece:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El caso de utilidad pública, así como la forma o el procedimiento que se debe realizar para fijar la indemnización, nos lo señala el mismo artículo en su fracción XV que ordena "las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad hará la declaración correspondiente, el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que

^{8/} Garrido Falla. Ob. Cit. Pág. 414.

como valor fiscal de ello figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

c) LAS SANCIONES Y LA EJECUCION FORZADA. Se dice que son aquellos actos por medio de los cuales la Administración hace uso de la coacción para obligar a los particulares que se nieguen a obedecer voluntariamente los mandatos legales o las órdenes de la autoridad administrativa, a diferencia de las sanciones que son impuestas por la autoridad Judicial.

Estas sanciones pueden ser de diversa índole y así encontramos a las pecuniarias, contra la libertad de las personas o indistintamente se pueden llegar a aplicar las dos clases de sanciones. Dentro de la materia fiscal se imponen sanciones como los recargos contributivos, las pecuniarias dentro de la industria y el comercio encontramos a la clausura, además de las sanciones que puede aplicar el Ejecutivo por sus atribuciones en materia económica.

Dentro de esta clasificación de los actos destinados a restringir la esfera jurídica de los particulares, el maestro Don Andrés Serra Rojas nos habla de la revocación y de la nulidad, pero por ser el estudio primordial de nuestro trabajo lo trataré más adelante al abordar dicho tema.

3. ACTOS QUE HACEN CONSTAR LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE HECHO O DE DERECHO

Entre estos actos se encuadran aquellos que consisten en la recepción de las declaraciones por parte de la Administración que le hacen los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de las personas, bienes o cualidades de unos y otros, entre estos podemos mencionar a los siguientes:

a) ACTOS DE REGISTRO. Se dice que es la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de ambos en un registro o catálogo público, ya sea para llevar un control de los administrados o para información de terceros.

Se trata de la inscripción de ciertos actos y hechos que sirven como prueba de los mismos, tales como los actos del estado civil de una persona o aquellos que se llevan a cabo ante el registro público de la propiedad sobre bienes inmuebles que se hayan adquirido y que sirve de información a terceros.

b) ACTOS DE CERTIFICACION. Se dice que son actos de la Administración Pública que dan fe de los hechos ocurridos en su seno. Y se expiden constancias con respecto -

al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar ciertas actividades que las mismas le - yes preveen. Por ejemplo los certificados que se expiden - sobre la verdad de un hecho, como autenticar una firma, - o sobre ciertos estudios seguidos.

c) NOTIFICACIONES Y PUBLICACIONES. El objeto de es - tos dos actos administrativos es el de dar a conocer a los - particulares las distintas resoluciones administrativas. Es - tas se pueden efectuar ya sea por medio de cartas dirigidas directamente al administrado, o por medio de publicaciones - en los diarios de la localidad o como es común en nuestro - país al tratarse de comunicaciones oficiales, por medio del Diario Oficial de la Federación.

Estos criterios de clasificación que se han expuesto son en general los que nos enseñan en la doctrina jurídica - administrativa, por lo que terminado este estudio pasaremos a tratar lo relativo a los elementos de que está compuesto - el acto administrativo.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo constituyen - aquel conjunto de condiciones que le dan constitución y vida al propio acto.

Un acto jurídico cuando normalmente reúne todos aquellos elementos que le son esenciales es cuando produce todos sus efectos. Pero puede suceder que ese acto no reúna los elementos normales de validez o de existencia para poder producir los efectos que se proponga realizar, ya que como se expresó anteriormente serán siempre efectos. De ahí que cuando no reúne dichos elementos entramos al campo de la invalidez o inexistencia del acto jurídico.

Los autores en nuestra materia administrativa, se han enfrascado en discrepancia tratando de tener un pensamiento uniforme acerca de los elementos del acto administrativo, pero aún teniendo pensamientos dispares en lo general coinciden entre sí.

Prat, citado por Manuel María Díez nos dice "que los elementos de todo acto administrativo aceptados por la doctrina general son los siguientes: a) la manifestación de la voluntad de la administración, b) el objeto y c) la forma". Pero agrega este autor que éstos no son los únicos elementos esenciales del acto administrativo, ya que la doctrina considera además otros elementos, pero nos indica que sobre ellos no hay una uniformidad de opiniones. Los otros elementos esenciales que se han señalado son la causa, el motivo y la finalidad^{9/}.

^{9/} Ob. Cit. Pág. 160.

Para el mismo Manuel María Díez los elementos del acto administrativo son el órgano competente, la declaración de voluntad, el objeto y la forma. El autor español Fernández de Velazco, nos señala que la doctrina no ha sido uni - forme en lo referente a los elementos del acto administrativo, pero señala que son precisas la competencia, el motivo, la causa, el fin y el objeto para los efectos de validez - del acto administrativo^{10/}.

Rafael Bielsa, nos dice que los requisitos para la - validez del acto administrativo son la competencia, la vo - luntad generadora e integrante y la forma.

En efecto nos damos cuenta por las diversas opiniones vertidas que los distintos autores nos dan exactamente los mismos elementos del acto pero en conjunto dan los mismos, por lo que se identifican en el fondo. Por lo tanto - seguiremos en el desarrollo de este inciso los elementos - que nos da el maestro Serra Rojas, por considerar que engloba en su explicación el pensamiento de la doctrina administrativa, por lo que es difícil que escape de su clasificaci - ón algún elemento del acto.

De esta manera tenemos como elementos del acto administrativo los siguientes:

10/ El Acto Administrativo. Madrid, 1929. Pág. 179.

1. EL SUJETO PUBLICO, o sujeto del acto administrativo. A este elemento del acto lo equiparan ciertos autores a la competencia del mismo, pero consideramos más correcta la denominación de sujeto, ya que como veremos más adelante existe diferencia entre estos conceptos.

2. LA VOLUNTAD, declarada legalmente y exenta de vicios.

3. UN OBJETO DETERMINADO, o el efecto producido de inmediato y directamente por el acto.

4. EL MOTIVO, que es el antecedente que precede al acto y lo provoca.

5. EL MERITO. Se dice que es el resultado o efecto que produce el acto. Este elemento viene siendo lo que otros autores consideran como el fin o la finalidad del acto. Por lo tanto consideramos al igual que el maestro Serrera Rojas que el término de mérito es más amplio que el de finalidad.

6. LA FORMA. Que viene siendo la expresión externa del acto administrativo.

1. EL SUJETO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. El acto admi

nistrativo debe ser realizado por un órgano de la Administración Pública. Este órgano de la Administración es lo que constituye el sujeto del acto administrativo. Es quien crea o realiza dicho acto.

"El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza"^{11/}.

Este órgano de la Administración Pública necesita además tener competencia legal para realizar dicho acto, un precepto que lo autorice para actuar al realizar dicho acto está practicando la función administrativa y la competencia es el límite al ejercicio de dicha función, ya que es necesario que cuente con una investidura legal que permita al funcionario la realización o ejercicio de los actos administrativos.

Es el derecho privado la competencia en la parte de la jurisdicción atribuida a los tribunales que pertenecen a una misma jerarquía jurisdiccional, y es el poder que se da a un determinado tribunal para juzgar un determinado negocio. Ampliando esta consideración al terreno del derecho público comprendemos que la competencia administrativa es el poder que se da a un funcionario para que atienda y resuelva un determinado negocio. O sea que será un funcionario

^{11/} Citado por María Díez. Ob. Cit. Pág. 164.

rio administrativo competente todo aquel a quien la ley le otorgue una facultad para conocer de determinados negocios.

Ahora bien puede suceder que el agente público sea competente pero que el sujeto en sí no sea capaz. A este respecto nos señala Jéze "que para que un acto jurídico produzca sus efectos jurídicos es necesario que el agente público sea competente y que el sujeto sea capaz". Nos sigue diciendo más adelante que la competencia del agente público y la capacidad del particular gozan de la misma naturaleza jurídica, ya que son situaciones generales e impersonales que consisten en el poder legal de realizar actos jurídicos^{12/}.

Sin embargo a pesar de lo que nos señala Jéze, existen diferencias entre una y otra, ya que la competencia del agente público se somete a un régimen jurídico especial. Las diferencias substanciales que ha reconocido la doctrina son las que a continuación expresamos:

1. La competencia siempre necesita de un texto expreso de la ley para que pueda existir, o sea que la competencia debe justificarse en cada caso que realiza. En cambio en el derecho privado la capacidad siempre se presume pues es la regla, en tanto que la incapacidad es la excepción

12/ Citado por María Díez. Ob. Cit. Pág. 164.

ción.

2. El ejercicio de la competencia es obligatorio para el órgano del Estado si se tiene la facultad para realizar determinado acto, el órgano de la Administración debe forzosamente realizarlo. En cambio la capacidad queda al arbitrio de la persona el llevarla a cabo o no.

3. La competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, en tal forma que puedan intervenir varios órganos para la realización de un mismo acto.- Es decir que la competencia está fragmentada.

4. La competencia no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio. El agente público no tiene la competencia como algo de su propiedad sino que está establecida para el interés general. En tanto que en el derecho privado el particular puede por virtud de un contrato poner restricciones al ejercicio de sus actividades.

5. Por último se dice que la competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no de un derecho del titular del propio órgano.

2. DECLARACION DE LA VOLUNTAD. A semejanza de lo -

que ocurre en el derecho privado, en nuestra materia se re quiere que el acto que emite la Administración, esté forma do por una voluntad libremente manifestada y que esta vo - luntad generadora del acto administrativo no esté viciada - ya sea por error, el dolo o la violencia.

Trentín, distingue tres momentos en la manifestación de la voluntad del órgano administrativo:

- a). La determinación
- b). La declaración, y
- c). La ejecución.

El primer estudio del proceso evolutivo de la mani - festación de la voluntad es la determinación. Con el cono cimiento de la necesidad a satisfacer y de los medios idó - neos para realizarla, se llega a determinar la conducta a - seguir por parte de la administración. Con la determina - ción se completa el proceso psicológico de la voluntad, pe - ro con ella no viene satisfecha la necesidad que se consi - deró al tomarla.

Es necesario que esa determinación se exteriorice -- y por ello el segundo estadio, la declaración. Para que - la voluntad determinada sea perceptible en el mundo exte - rior, es necesario que se declare. La declaración que pa -

ra algunos autores, es un simple medio de exteriorización o de reconocimiento de la voluntad, y para otros es un elemento constitutivo, es sin duda un indicio de que existe -- una determinación interna. Si se considera la voluntad en relación al fin que ha dado lugar a su formación, es necesario admitir un tercer momento en el proceso evolutivo tendiente a la satisfacción de la necesidad con que se identifica el fin. Es por ello necesaria la ejecución que algunos autores consideran como un elemento de la voluntad y -- otros como una consecuencia de la misma.

Nos sigue diciendo Trentín, que si bien es cierto -- que en los supuestos en el campo del derecho público, no es posible distinguir la declaración de la ejecución, ya que -- la manifestación se hace en forma que implica una acción -- práctica, la separación de los dos estadios tienen mucha importancia, para la simple declaración no son concebibles -- los conceptos de ilicitud y de responsabilidad solamente se puede hablar de nulidad y de invalidez, mientras que con respecto a la ejecución puede surgir la ilicitud y el daño.

Dijimos anteriormente que la voluntad debe estar libremente manifestada y que no debe estar afectada o viciada ni por el error, el dolo o la violencia.

Existen en nuestro derecho algunas disposiciones le-

gales que hacen referencia a estos vicios de la voluntad, - entre las cuales tenemos a las siguientes:

A la Ley Minera del 2 de agosto de 1932, la cual establecía en sus artículos 158 y 159 que: "La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (actualmente de Industria y Comercio), o el tercer perjudicado podían promover la nulidad de una concesión cuando ésta hubiere sido obtenida mediante dolo o fraude". La nueva Ley no repitió esa disposición y sólo prescribió la forma de corregir administrativamente algunos casos de error de los títulos mineros o su falta de claridad.

Ahora bien, para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo hay que atender a los textos legales que regulan la materia de que se trate. Los artículos 9 y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, faculta al Ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos o concesiones dictados u otorgados por error, dolo o violencia.

3. EL OBJETO. Acerca de este elemento del acto administrativo nos dice Fernández de Velazco que debemos entender como objeto "al condicionamiento jurídico que se atribuye a un sujeto, o bien el efecto jurídico del acto ad

ministrativo, es decir la declaración, reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica".

Manuel María Díez nos dice en su obra ya citada, que el objeto del acto administrativo "es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria".

Al igual que los dos autores anteriores, Royo Villanova que nos habla del objeto o contenido indistintamente, nos define a este elemento con la idea del fin práctico, y así nos dice que el contenido u objeto del acto es el efecto práctico que se propone conseguir el órgano administrativo.

Y nos pone como ejemplo este autor, la provisión de unas plazas de funcionarios, la suspensión de empleo, la demolición de tal casa, etc.

Encontramos casi siempre como objeto del acto administrativo el resultado práctico que se propone realizar la administración, aunque algunos autores como Venezia nos dice que el objeto debe distinguirse del fin del acto. Así si una norma habilita a la autoridad administrativa para que autorice o rehuse las transferencias inmobiliarias con el objeto de evitar la especulación, el acto administrativo

que se dicta para ese efecto tendrá como objeto sea la auto
rización o la denegación. Pero esa autorización o denega -
ción tendría como fin luchar contra la especulación, el fin
nos sigue diciendo, no será más que el efecto medido e indi
recto del acto.

Paralelamente al objeto del acto se habla del conte -
nido, a tal grado que aparecen identificados, pero Zanibini
nos enseña que el objeto es la cosa, la actividad, la rela -
ción, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídica -
mente, lo que resulta de su contenido. Todo aquello que -
puede formar objeto de relaciones de Derecho Público, puede
serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido
consiste en aquello que la Administración Pública entiende -
disponer, ordenar, permitir, atestiguar y certificar. Más -
adelante nos aclara el mismo autor que el contenido varía -
según la categoría a la que el acto pertenezca.

El objeto del acto administrativo debe ser:

- a) POSIBLE; y
- b) LICITO

Con el requisito de la posibilidad queremos decir, -
de que no pueden existir actos que sean física o jurídica -

mente imposibles. Dicho en sentido contrario, será posible el acto administrativo cuando va de acuerdo con las leyes - de la naturaleza y con las jurídicas.

Manuel María Díez nos dice que no pueden existir actos que sean física o jurídicamente imposibles. "La prestación es físicamente imposible cuando no es posible in rerum natura. Y es jurídicamente imposible cuando está prohibido por la ley.

En una forma ejemplificativa entendemos por imposibilidad física aquella en que se dicte un acto en que se mande paralizar la rotación de nuestro planeta, hecho físicamente imposible ya que se va en contra de una ley de la naturaleza que la rige. Será jurídicamente imposible el acto por el cual se prohíba a una persona la libertad de escribir y publicar escritos, atento a lo dispuesto en el artículo 7o. de la Constitución que a la letra dice:

"es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia..., que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública".

Si se dictare dicha prohibición se iría en contra de una norma de orden público, por lo que se consideraría a la

prohibición como jurídicamente imposible.

La licitud estando la actividad administrativa subordinada a la ley, el objeto del acto no debe estar prohibido por ésta, al mismo tiempo que no debe ser contrario al orden público ni a las buenas costumbres. Por lo tanto se desprende que la ilicitud puede ser de orden civil o penal.

En el estudio de nuestra materia no sólo debemos entender por ilícito lo que esté prohibido por la ley, sino que además para considerarse lícito debe estar expresamente autorizado por ella, salvo el caso en que se otorguen facultades discrecionales a la autoridad para elegir y determinar el objeto del acto. Dicho objeto debe respetar todas las garantías y derechos establecidos a favor de las personas. No debe lesionar los derechos adquiridos de las mismas.

Aún así en el caso de la facultad discrecional el objeto deberá reunir las siguientes tres características:^{13/}

1. Que no contraríe ni perturbe el servicio público
2. Que no infrinja las normas jurídicas; y
3. Que no sea incongruente con la función administrativa.

13/ Fernández de Velasco. Ob. Cit. Pág. 193.

Legislativamente el artículo 1828 del Código Civil - Vigente nos habla de las dos clases de imposibilidad, así - como el 1830 nos dice que debe entenderse por lícito a contrario sensu.

Artículo 1828: "es imposible el hecho que no puede existir por que es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituya un obstáculo insuperable para su realización".

Artículo 1830: "es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

Al hablar de la ley, de las buenas costumbres da lugar a que intervengamos en el campo de la moral pública, - por lo que consideramos que es una verdadera dificultad el dar un contenido fijo a esa idea de lo que son las buenas - costumbres.

Marcel Planiol, nos da el siguiente concepto acerca de lo que podemos considerar como buenas costumbres y nos dice que: "son el conjunto de hábitos, prácticas o inclinaciones observadas por una agrupación humana en un lugar y momento determinado y a las cuales deberá atender el juzgador para sancionar el acto".

Por lo que consideramos que las buenas costumbres - cambian de época a época y de pueblo a pueblo, el tratar de saber que puede considerarse como buenas costumbres quedará sujeto al criterio judicial, que por supuesto variará según la época y el pueblo en que se trate de dilucidar.

4. EL MOTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Se debe en - tender por motivo de dicho acto a las razones que ha tenido la administración para dictar el acto administrativo.

El maestro Serra Rojas nos dice que el motivo del ac to administrativo es "el antecedente que provoca y funda su realización".

Se ha discutido acerca de si el motivo del acto es - tan sólo un requisito de forma o del contenido del acto.

Yo creo que éste viene siendo un requisito esencial, ya que se considera que la administración al dictar un de - terminado acto debe contener necesariamente la relación de los hechos que la originan y los fundamentos de derecho en que se apoya ya sea para el conocimiento mismo de la admi - nistración en casos ulteriores, y con más razón para conoci miento de los interesados para poder formular los recursos - necesarios cuando éstos se vean afectados por una resolu -- ción administrativa.

Nuestra constitución en su artículo 16 establece como una garantía y como una seguridad personal y real, la necesidad de que exista una orden escrita de la autoridad competente que "funde y motive la causa legal del procedimiento" en los casos de que alguna persona se vea molestada en su familia, domicilio, papeles o posesiones.

El maestro Fraga nos dice que "un acto administrativo se integra con este elemento, cuando existe previa y -- realmente una situación legal o de hecho cuando esa situa - ción es la prevista por la ley para provocar a la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza - es el que la misma ley ha determinado". Agrega que depende rá de la ley positiva la determinación si existe o no una - facultad discrecional para comprobar la existencia y sufi - ciencia de los motivos del acto, y en todo caso este elemen to debe ser susceptible de comprobación al efectuarse la re visión judicial o administrativa del acto.

5. EL MERITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. En el dere - cho privado el mérito no tiene ninguna importancia, pero sí en el derecho administrativo.

En el campo del derecho privado las personas actúan como creen más conveniente a sus propios intereses, en cambio en el campo del derecho administrativo, la administra -

ción no puede obrar arbitrariamente sino con un criterio de conveniencia.

Manuel María Díez, nos dice que debemos entender por mérito del acto "la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener".

Nuestra materia no establece medios para poder controlar el elemento a estudio por lo que resulta difícil de vigilar sobre todo cuando se ejercitan las facultades discrecionales en que el funcionario juzga con bastante amplitud la oportunidad del acto que realiza.

Fiorini, nos dice que el mérito puede apreciarse con relación a tres valores que son: 14/

a) La eficacia del acto que está en la utilidad máxima que puede obtenerse de sus fines. La eficacia es a lo que algunos autores llaman oportunidad.

b) La equidad del acto tiene relación con las consideraciones de justicia del mismo.

14/ Citado por Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 387.

c) La moralidad del acto se encuentra especialmente en la conducta de las personas que intervienen en su realización.

Se dijo anteriormente que el mérito es lo que para ~~otros la finalidad o el fin del acto, pero que considerá-~~mos que es un concepto más amplio que el de la misma finalidad, considerando los tres valores de que nos habla Fiorini en relación al mérito. Los actos administrativos están -- orientados por una razón de conveniencia ligados por la realización de los fines sociales que con ellos se pretenden obtener, ya que si un acto administrativo se desvía de sus fines, rompería con el más importante de los principios que es el de la legalidad de un país que se esfuerza por expedir normas que realicen determinados fines sociales.

Siguiendo nuevamente a María Díez, nos dice que el vicio de mérito es un vicio de oportunidad del acto administrativo, y no de sus elementos jurídicos esenciales.

Por lo que se refiere a la finalidad, el propósito que orienta la aplicación de la norma administrativa, debe ser siempre la consecución del bien público, ya que no tendrían ningún sentido todas aquellas normas que no llevaran dicha finalidad, porque cuando no sucediere de esta forma o se realizaran de una manera imperfecta, el Estado se encon-

traría en un momento en que no estaría cumpliendo con sus cometidos.

6. LA FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Sabemos ya que para que el acto administrativo surta sus efectos debe estar compuesto por una voluntad libremente manifestada y sin padecimientos de vicios en su formación. Por lo tanto ahora necesitamos saber como debe exteriorizarse esa voluntad para ser relevante en el campo del derecho.

Dentro de la legislación privada al hablarse de la forma en relación con los contratos se alude a los contratos consensuales, que son aquellos que se perfeccionan por el sólo acuerdo de las voluntades, sin que la ley determine que el consentimiento deba plasmarse de determinada manera o en documento alguno, así como también se habla de los contratos formales que son aquellos a los que la ley les exige que la voluntad de las partes se externe en la forma prevista por ella, so pena de nulidad del acto. Además de estas dos clases de formalidad, la doctrina de derecho privado nos habla de los contratos solemnes, que son aquellos en que la voluntad de las partes debe externarse con la formalidad prevista por la ley, so pena de sancionar al acto con la inexistencia. Sucede en este caso que la forma es elevada al grado de elemento de existencia.

Dentro de nuestra materia todo requisito de forma exige texto legal que lo imponga, y en caso de que una autoridad administrativa omita la forma y ésta sea considerada como esencial o constitutiva, el acto se verá afectado por la inexistencia; si se llegare a cumplir con la forma exigida, pero de una manera irregular, dará lugar a la nulidad, por lo general absoluta del acto administrativo. Un estudio más detenido de este elemento se llevará a cabo al referirnos en nuestro Capítulo IV, que se refiere a los vicios de forma, por lo que nos remitiremos a él.

El concepto de forma puede tomarse desde luego en distintos sentidos y diversa extensión. Así se habla de forma refiriéndola a requisitos necesarios para la existencia, validez y eficacia jurídica de los actos. Pero debe entenderse por forma a la estructura del acto, atendiendo a la expresión formal del órgano de la voluntad administrativa. Y se habla finalmente de forma con referencia a la esfera de derecho en que el acto nace o se produce en virtud a la figura jurídica que él representa^{15/}.

El maestro Serra Rojas nos habla de las formas intrínsecas y de las extrínsecas. Las primeras son aquellas que atañen a la configuración del mismo acto, y las segundas son las relativas a las solemnidades rituarias que ha^{15/} Bielsa. Ob. Cit. Pág. 49.

de seguir el acto.

En la forma se comprenden todos aquellos requisitos de carácter extrínseco que nos señala la ley como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

Manuel María Díez nos señala "que es evidente que la voluntad del Estado para que pueda producir efectos jurídicos debe ser declarada y que esa declaración que puede ser expresa o tácita, debe tener una cierta forma exterior.

La declaración es expresa cuando se realiza con medios que normalmente expresan su contenido. Esta declaración expresa puede o no ser formal. Se dice que es formal cuando el derecho impone una forma como necesaria para que sea válida la manifestación de la voluntad, y vale decir como elemento esencial del acto. La falta de la forma fijada por la ley trae aparejada la inexistencia del acto, ya sean los actos formales o solemnes. Si hubiera vicio en la forma, el acto puede invalidarse. En el derecho público es necesario que el acto se exprese en la forma especial y pre-determinada por cuanto éste es esencialmente formal.

Con todo lo anteriormente expuesto, nos damos cuenta que en el desenvolvimiento de nuestra vida, las personas vi

ven en una intensa inseguridad por lo que en todo lo que -
realizan buscan un margen de seguridad, que la encuentran -
en la forma establecida para la realización de cada uno de -
sus actos.

Ernesto Gutiérrez y González, maestro de nuestra fa-
cultad nos dice que los hombres desconfían o se sienten in-
seguros cuando sus operaciones quedan sujetas a la simple -
palabra, sin ningún documento o forma en donde consten de -
manera fehaciente la realización de esas operaciones.

Como la forma constituye una garantía para el interes
sado, el legislador dejó plasmado en el artículo 16 consti-
tucional el recaudo más importante de nuestra carta magna:-

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, -
domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamient
to escrito de la autoridad competente, que funde y motive -
la causa legal del procedimiento".

Este precepto constitucional apunta al mandamiento -
escrito como una formalidad administrativa que es necesaria
para la emisión de la resolución al mismo tiempo que la au-
toridad respectiva debe fundar y motivar la causa legal del
procedimiento, constituyendo todo ello una garantía para -
los afectados.

EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION

Se dice en general que existe el silencio administrativo cuando una autoridad no contesta expresamente una petición que ha sido interpuesta por un particular. El problema que se presenta con ello es el de saber si la inactividad de la autoridad administrativa ante esa petición del particular produce efectos jurídicos o no los produce.

El maestro Fraga nos dice que este silencio de la administración consiste en una abstención para dictar un acto previsto por la ley, y que tiene como nota esencial la de su ambigüedad, ya que no autoriza a pensar que se ha adoptado por la autoridad administrativa una actitud afirmativa o nugatoria^{16/}.

Este problema del silencio administrativo da lugar a ciertas dudas entre los administrados, ya que el particular al no tener respuesta alguna por parte de la autoridad, no sabe a ciencia cierta si su petición, reclamación o cualquier otro recurso ha sido solucionado de manera favorable o desfavorable.

En la actualidad se ha querido utilizar el silencio-

16/ Ob. Cit. Pág. 182.

administrativo como una arma para fomentar la pasividad y negligencia administrativa por parte de las autoridades.

Pero encontramos en nuestro derecho positivo varias disposiciones en que se ordena que los particulares deben tener una respuesta oportuna en sus peticiones. El artículo 8o. de nuestra constitución se refiere al derecho de petición pero correlativamente tal derecho encierra otro que podríamos llamar el derecho a la contestación. Dicho artículo nos dice lo siguiente: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario".

El negar el derecho de petición se encuentra sancionado en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados publicada el 21 de febrero de 1940, dicha ley expresa que:^{17/}

Artículo 18.- "son delitos oficiales de los funcio-

^{17/} Citado por Alfonso Nava Negrete, Ob. Cit. Pág. 101 y 102.

narios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales los comprendidos en el Artículo 2o. de esta ley, o sea los altos funcionarios.

XXXVI. Volver nugatorio el derecho de petición, no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión, dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud".

Viendo lo que es el derecho de petición, así como su derecho correlativo el de contestación, citaremos en materia fiscal un artículo en el que encontramos claramente lo que debemos entender por silencio administrativo. El Código Fiscal de la Federación adopta el sistema de que si pasado un cierto tiempo no se obtiene respuesta de la administración, debe presumirse que existe una resolución negativa.

Artículo 162.- "El silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia del particular en el término que la ley fija o a falta de término estipulado se da el de 90-días".

Rafael Bielsa es contrario a que la administración deje de contestar a los particulares y nos da las siguientes reglas aplicables en caso de que se de el silencio adm

nistrativo.

1. Cuando la Administración Pública no decide en el término señalado debe entenderse que incurre en transgre -- sión culpable y por consiguiente esta omisión genera respon sabilidad para la Administración y el derecho de indemniza ción si el incumplimiento determina daño jurídico. Si no - hay término ni condición, la Administración Pública no incu rre en responsabilidad alguna.

2. El silencio no puede entenderse ni como aproba - ción ni como rechazo respecto de los actos sometidos a la - autorización que se ejerce en virtud del contralor adminis- trativo.

- a) Si no media un término y una disposición que así lo declare.
- b) Si no produce decisión que presuponga de manera cier ta esa voluntad de aprobar o rechazar.

Pensamos que la forma ideal en que debería actuar la administración es la de dar contestación al particular en - todas sus peticiones, pero como es algo sumamente imposible, creemos que la manera más atinada es la que adopta nuestro- Código Fiscal, en que si no hay contestación dentro de un -

determinado tiempo fijado por la ley o por falta de ella en el término de 90 días, debe considerarse como negativa la - resolución.



C A P I T U L O I I

CONCEPTO JURIDICO DE NULIDAD

- I. SU CONCEPTO
- II. FORMAS DE APRECIAR LA NULIDAD
- III. LA TEORIA DE LA NULIDAD EN EL DERECHO PRIVADO:
 - a). TESIS CLASICA
 - b). TESIS DE JAPIOT
 - c). TESIS DE PIEDELIEVRE
 - d). TESIS DE BONNECASE
- IV. LAS NULIDADES EN EL DERECHO PRIVADO MEXICA-
NO



2025-01-15 10:10:10

1

CONCEPTO JURIDICO DE NULIDAD

I. SU CONCEPTO

Siendo el derecho un producto de la sociedad que norma la conducta de los hombres en su convivencia y que siempre se ha preocupado por los problemas inherentes a dicha sociedad, éste no puede permanecer ajeno a las dificultades que surgen con la ejecución de los actos jurídicos irregulares. Así los diversos ordenamientos jurídicos que estuvieron en vigencia en un momento dado de la historia, como los que actualmente se encuentran en vigor, han tratado de dar solución a este problema tan discutido como lo es el de las nulidades.

Se dice que la nulidad surge como una sanción al acto jurídico irregular ya que con él se está violando lo ordenado por una norma jurídica perjudicando intereses particulares o generales que el derecho tiende a proteger.

Un acto jurídico cuando normalmente reúne todos aquellos elementos (de existencia o de validez) produce todos sus efectos. Se dice entonces que estamos en presencia de un acto válido. Y en caso contrario cuando un acto no cuenta con elementos, sean estos de existencia (esenciales) o de validez, no producirá efectos jurídicos o si los produce será tan sólo por tiempo determinado y estaremos entonces ante actos afectados ya sea de inexistencia o de nulidad según el caso.

A esta privación de elementos en el acto jurídico es a lo que en general se le conoce con el nombre de nulidad o invalidez del acto jurídico.

Se dice que no toda irregularidad produce la invalidez del acto, lo cual implica agregar una categoría de actos irregulares pero válidos^{1/}.

La doctrina especialmente la latinoamericana, no ha sido uniforme al hablarnos de la teoría de la nulidad ya que nos presenta un panorama en que las opiniones se encuentran muy divididas. Así tenemos autores como Fernández de Velazco que nos habla de la triple distinción de actos irregulares, o bien de autores que admiten sólo la distinción entre actos nulos y anulables, tales como Royo Villanova y ^{1/} Sayagues Laso. Ob cit., pág. 500.

Bielsa, sin descartar a aquellos que aceptan tan sólo la -
inexistencia y la nulidad. Aún los autores que admiten la-
inexistencia se dividen entre sí cuando se trata de fijar -
el concepto de la inexistencia en el acto.

Otros autores al hablarnos de la nulidad la equipa -
ran unos a la ineficacia y otros a la invalidez, confundiendo -
estos dos términos, lo que consideramos incorrecto ya -
que se puede llegar a caer en confusiones que dan nacimiento -
a problemas innecesarios, Trinidad García nos dice al -
respecto que no deben de confundirse las nociones de invalidez -
y de ineficacia señalándonos al respecto lo siguiente:

"El acto inválido es ineficaz en cuanto no produzca -
efectos y puede serlo aún cuando los produzca, dado que tales -
efectos están en situación de quedar destruídos posterior -
mente en forma retroactiva. No deben confundirse empero -
las nociones de invalidez y de ineficacia; si es cierto
que el acto inválido es o puede ser ineficaz, no es exacto-
que todo acto ineficaz lo sea por carecer de validez: exis
ten actos ineficaces válidos en sí y que no producen efectos -
por causas ajenas a sus condiciones de validez, como el
sujeto a condición suspensiva, ineficaz mientras la condici -
ción no se realiza".

Más adelante nos sigue diciendo el autor citado que-

en un sentido restringido, el acto inválido por no reunir - todos los requisitos señalados en la ley, se le priva de - sus efectos, no obstante que podría producir sus efectos si no existiera ese impedimento legal.

Ampliando este concepto de invalidez se ha incluido - el de los actos inexistentes estudiados por la doctrina - francesa, que son los actos que han suscitado más vacila - ciones. Consiste en que el acto no produce efectos por un - motivo más fuerte que la propia prohibición de la ley, ya - sea esto por la material inexistencia del acto.

Conviene al autor citado en que la nulidad es una - sanción legal para el infractor o infractores, dándonos el - concepto de la misma en los siguientes términos "la invali - dez del acto jurídico es genéricamente una sanción si el au - tor de aquél no observa las disposiciones del derecho al -- llevarlo a cabo, su voluntad no recibe del mismo derecho la fuerza suficiente para que se produzcan los efectos norma - les buscados; así se establece la necesidad de llenar los - requisitos exigidos y cumplir con el derecho, so pena de no alcanzar el fin que se persigue, la invalidez es el tipo de la sanción en el campo del derecho privado"^{2/}.

El ilustre profesor de la Universidad de Burdeos, Ju 2/ Ob. Cit., pág. 213.

lian Bonnacase nos dice que la nulidad consiste en "la invalidez o ineficacia que afecta a un acto, por contravenir a un mandato o prohibición de la ley". Estamos de acuerdo en dicho concepto en cuanto a su contenido, pero no en cuanto nos habla indistintamente de la ineficacia y de la invalidez, ya que como expresamos en párrafos anteriores con el tratadista Trinidad García, no debemos confundir el significado de estos términos, sino separarlos por no significar lo mismo.^{3/}

Otro autor que considera a la nulidad como una sanción al acto irregular es George Lutzesco que nos dice "que la nulidad en su aspecto civil es la sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés privado".

Pensamos que no existe ningún motivo por el cual no se puedan aplicar estos conceptos vertidos a nuestra materia de derecho público, por lo que creemos que la nulidad sí debe ser considerada como una sanción que es impuesta por la norma legal a todos aquellos actos que no cumplan con los requisitos señalados por la propia ley, privándolos de esta manera de todos sus efectos para que no se vean afectados los intereses particulares o generales, ya que co-

^{3/} Elementos de Der. Civil. T.I. Edit. Cajica. Puebla, Pue. 1945. Pág. 494.

mo señalábamos anteriormente que el derecho es protector de la sociedad y por ende de sus relaciones interhumanas.

De todo esto debemos concluir por el momento, que la nulidad siempre se ha considerado como una sanción, destinada a la defensa del interés general o bien a la defensa del orden público, por lo que todo cambio que sufra dicho orden viene a reflejarse en la nulidad.

II. FORMAS DE APRECIAR LA NULIDAD

Manuel María Díez nos da una clasificación en su texto de "el acto administrativo" de las formas según las cuales se puede apreciar a la nulidad y nos señala que la invalidez puede ser indirecta o derivada si no se refiere al acto considerado en sí mismo y por sí mismo, sino a otro acto sobre el cual se funda.

La invalidez también puede ser total o parcial. Esta tiene lugar cuando un acto que formalmente es único, contiene sin embargo diversas providencias, cada una de las cuales tiene su propia autonomía, o cuando es inválido un elemento accesorio y no esencial del acto.

Puede ser originaria la invalidez cuando resulta contemporánea con la formación del acto al igual que lo puede-

ser sucesiva en los siguientes supuestos:

a). Cuando nuevas formas jurídicas requieran para la validez del acto, requisitos distintos de los que exigieran las normas precedentes o que quiten todo valor al acto, no solamente para el futuro sino también retroactivamente. Creemos que en este caso nuevas formas que exijan elementos distintos a los precedentes, pueden llegar a quitarle valor al acto en sus efectos para el futuro, pero no así retroactivamente ya que si en un principio se requería determinados elementos para la realización de un acto no consideramos justo que se le prive de sus efectos por nuevas formas establecidas.

b). Cuando llegan a faltar ciertos elementos intrínsecos o extrínsecos del acto que la ley quiere que subsistan, no solamente en el momento de la formación del acto, sino también ulteriormente. Consideramos que un acto sólo es irregular cuando no se cumplen sus elementos esenciales o secundarios durante la formación del mismo, y que si se dejan de cumplir después de la formación del mismo dará lugar a la rescisión o a otras figuras jurídicas, pero no a la invalidez.

La invalidez puede ser textual o virtual. Será textual cuando la sanción de invalidez está determinada expre-

samente para una determinada violación de la ley.

Y será virtual cuando se declare por vía de interpretación de principios de derecho, como consecuencia de la violación de las normas referentes a los elementos esenciales del acto.

Se habla al igual de la invalidez derivada, cuando el acto es válido de por sí, pero resulta invalidado como consecuencia de la invalidez de otro acto con el que se encuentra en una relación vinculatoria especial.

III. LA TEORIA DE LA NULIDAD EN EL DERECHO PRIVADO

Siendo el acto jurídico un concepto fundamental del Derecho que crea, transmite, modifica y extingue las obligaciones y los derechos de las personas y que a través de él se realizan los principales supuestos jurídicos haciendo funcionar toda la maquinaria del Derecho, debe poner el Legislador una atención especial al tratar de dar la solución a los problemas que lleguen a surgir cuando se realicen actos jurídicos irregulares, que no por serlos deben dejarse sin un verdadero estudio, sino que por el contrario avocarse a sus soluciones de una manera exhaustiva para prevenir perjuicios y daños ocasionados por los mismos. Pues es a propósito de los actos irregulares por lo que han surgido -

las distintas teorías acerca de las nulidades.

Exponer los distintos sistemas que sobre las nulidades se han elaborado es como nos señala Josserand una "obra ardua, por que en semejante materia la jurisprudencia es incierta, fluctuante y en ocasiones caótica, carece de precisión en su lenguaje porque carece de claridad en el pensa-miento, y la doctrina a pesar de todos sus esfuerzos, no ha logrado, debemos reconocerlo, poner en orden a los elemen-tos esparcidos y dispares sobre los cuales debe ejercer sus facultades de clasificación y de coordinación"^{4/}.

Consideramos conveniente esbozar aunque sea de una manera superficial las teorías más difundidas en el campo del Derecho que a saber son las siguientes: La clásica, las tesis modernas de Japiot y de Piedelievre y también la de Bonnecase que es la adoptada por nuestro Código Civil Vigente.

a). TESIS CLASICA

La teoría tradicional parte de una clasificación tripartita de los actos irregulares. En realidad se considera que en esencia se trata de una teoría dualista, ya que cree

^{4/} Luis Josserand. Der. Civil. T. I. Buenos Aires, 1950.- Pág. 138.

mos que un acto no puede ser inexistente, porque si es inexistente éste no puede considerarse como acto ya que no existe más sin embargo hablaremos de la inexistencia por tratarse del desarrollo de una de las teorías sobre la invalidez, y nuestro pensamiento lo expondremos más adelante.

Esta teoría clásica nos habla de las siguientes clases de cómo puede ser invalidado un acto.

INEXISTENCIA

Cuando un acto jurídico no contiene uno de sus elementos esenciales es este acto inexistente ya que la falta de alguno de ellos da lugar a una imposible existencia del mismo.

Todo acto jurídico necesita para serlo elementos esenciales, elementos de definición, a los que se les conoce como elementos específicos u orgánicos como los llama Bonnecase.

Gutiérrez y González nos indica al tratar sobre la teoría a estudio que "una conducta humana es inexistente para el derecho o es un acto inexistente como nos dice esta tesis, cuando le falta un elemento esencial en ausencia del cual es lógicamente imposible concebir su existencia jurídica".

"Desde luego debe de criticarse el término de acto -- inexistente pues si se califica de acto éste no puede ser -- inexistente y si es inexistente no puede ser acto"^{5/}.

Estamos de acuerdo con el citado autor cuando se refiere a que debe criticarse el término de acto inexistente, ya que como expresábamos anteriormente, un acto no puede -- ser inexistente ya que se le está calificando como tal, como acto, como algo real que existe en la vida jurídica y -- por lo tanto si dicho acto es considerado inexistente no -- puede ser acto. Pensamos que sería preferible hablar de la inexistencia del acto, y no como lo hace la teoría a estudio de acto inexistente.

La inexistencia se caracteriza por no poderse concebir el acto jurídico faltándole uno de sus elementos esenciales, de los que hemos denominado orgánicos, de definición del acto jurídico. Este acto es una apariencia, es -- un algo que no tiene realidad, comparado en pocas palabras a la nada no produce pues efectos jurídicos.

Rafael de Pina nos enseña en su texto de Derecho Civil que el acto jurídico inexistente es aquél que carece de algún elemento esencial (orgánico) para su formación.

^{5/} Ob. cit., págs. 94 y 95.

El maestro Manuel Borja Soriano al referirse a la -- doctrina clásica nos dice "que acto inexistente es el que - no reúne los elementos de derecho que supone su naturaleza- o su objeto y en ausencia de los cuales es lógicamente impo- sible concebir su existencia, o en otros términos el acto - inexistente es aquél que no ha podido formarse en razón de- la ausencia de un elemento esencial para su existencia".

Por lo expuesto sacamos a conclusión que para la te- sis clásica será inexistente el acto jurídico, cuando le - falte en su formación un elemento esencial, orgánico sin el cual es imposible concebir su existencia ya que nunca llegó a formarse ni tan siquiera a crearse por faltarle ya sea - la voluntad en el autor o en alguno de los autores del acto, o por carecer de objeto.

Estamos de acuerdo con el pensamiento de esta teoría y diferimos tan sólo en el caso del acto inexistente, ya - que como lo expusimos anteriormente que era preferible que- se denominara como la inexistencia del acto y no hablar de- actos inexistentes por las razones ya expuestas.

LA NULIDAD

Tratándose de los actos nulos no sucede lo que con - la inexistencia, ya que en estos se han realizado los ele -

mentos esenciales pero de una manera imperfecta. Puede ocurrir que el acto se haya realizado materialmente contra una ley imperativa o prohibitiva, es decir en contra de una norma de orden público, entonces se habla de la nulidad absoluta llamada también de pleno derecho, pero puede ocurrir que el acto se haya realizado únicamente en perjuicio de una persona determinada o con falta de una formalidad, entonces estaremos en este caso frente a un acto afectado de nulidad relativa, por lo que esta forma de sanción es proteccionista. Así nos dice Borja Soriano "que la nulidad relativa es una medida de protección que la ley establece a favor de personas determinadas".

Para esta tesis la nulidad reviste dos formas: la absoluta o de pleno derecho y la relativa o anulabilidad. Se desprende que es absoluta cuando un acto va en contra de un mandato o prohibición legal ya sea ésta imperativa o prohibitiva. Esta clase de nulidad, al igual que con la inexistencia se origina con el mismo acto y la diferencia de ella no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando el juez pronuncie la nulidad.

La nulidad relativa también vicia el acto desde su nacimiento. Este acto es el que va en contra de una disposición legal que se establece en favor de ciertas personas-

a las que la ley trata de proteger, esta clase de nulidad -
permite siempre que el acto produzca provisionalmente sus -
efectos.

En nuestra legislación no se admiten las nulidades -
de pleno derecho por lo que en todos los casos deben ser de
claradas por el órgano jurisdiccional correspondiente. Al
respecto Colin y Capitant nos dice que toda nulidad sea -
cual fuere, debe por regla general pronunciarse por medio -
de una sentencia.^{6/}

Citaremos a continuación tres ejemplos para compren-
der de una manera más clara lo que debemos entender por ine-
xistencia e invalidez de los actos jurídicos. Inexistencia:
supongamos que se celebre un contrato de arrendamiento en -
donde no se estipule un precio cierto por el mismo, o no se
llegue a celebrar acuerdo de voluntades. Este por supuesto
será un acto afectado de inexistencia ya que falta alguno -
de sus elementos esenciales. Un acto se verá afectado de -
nulidad absoluta en el caso de que una persona celebre con-
un extranjero un contrato de compra-venta por el cual se -
venda un bien inmueble, dentro de la faja comprendida 50 -
kms. de las costas o a 100 de las fronteras, cosa que está-
prohibida por nuestra constitución en su artículo 27 fracc.
I, decíamos que por la nulidad relativa se trata de prote-
6/ Citado por Rafael de Pina. Ob. cit., pág. 287.

gera determinadas personas, por lo mismo tratando la ley de proteger a los menores de edad les prohíbe celebrar determinados contratos, salvo que los realicen dirigidos por las personas quienes sobre ellos ejerzan la patria potestad o la tutela y si no lo hacen de esta forma, el acto que llegaren a celebrar estaría viciado por falta de la capacidad, y sería sancionado por la nulidad relativa.

Ahora bien, siguiendo con el desarrollo de la teoría clásica de las nulidades, esta tesis distingue la inexistencia y la invalidez, atendiendo a la intervención de los siguientes supuestos:

- a). Efectos e Intervención Judicial.
- b). Personas que pueden prevalerse de la invalidez del acto; y
- c). Convalidación del acto por la confirmación o por la prescripción.

- a). Efectos e Intervención Judicial

Inexistencia. En esta forma en que se ve afectado el acto, el Juez no debe de intervenir en forma alguna. Si interviniera lo haría para declarar la inexistencia, y por lo tanto lo que estaría declarando es algo que no existe, - declararíala nada. "No hay que hacer intervenir a la jus-

ticia para invalidar a un acto inexistente, no se puede anular a la nada, como no se puede matar a un muerto". Sin embargo, en caso de que llegase a intervenir la justicia sería tan sólo para dejar constancia de la inexistencia, pero no para declararla.^{7/}

Nulidad absoluta. Como esta clase de invalidez se asemeja a la inexistencia al igual que como sucede con ésta, el Juez sólo tiene que constatarla. Marcel Planiol, al referirse a los actos nulos de pleno derecho nos señala que dada la imposibilidad de que el acto nulo pueda producir algún efecto, no hay necesidad de ejercitar frente a él, una acción de nulidad. Ahora bien, agrega que si se suscita una controversia sobre la validez de un determinado acto, de manera que la nulidad se ponga en duda, será preciso litigar, porque nadie puede hacerse justicia por sí mismo, pero el juez tendrá que limitarse en este caso a comprobar la nulidad sin que tenga que hacer la declaración de la misma.

Nulidad Relativa. Al contrario de las otras dos formas, en la nulidad relativa el Juez debe intervenir forzosamente para declarar la nulidad, ya que en tanto no intervenga, el acto produce todos sus efectos.

^{7/} Baudry-Lacantiniere y Aubry et Rau. Citados por Borja Soriano, Ob. cit., pág. 111.

Gutiérrez y González nos dice que "debe intervenir - el Juez para anular el acto, para decretar la nulidad y mientras no lo haga, el acto producirá plenamente sus efectos, - v.g. Juan menor de edad, vende a Pedro su casa sin autorización de su tutor. El acto es nulo pero necesita pedirse - que el Juez así lo declare para que el acto deje de surtir- sus efectos"8/.

En este caso el acto produce sus efectos provisionalmente, ya que al dictarse la sentencia judicial que pronuncie la nulidad, ésta obrará en forma retroactiva al día en que se llevó a cabo el acto y todos los efectos producidos- se considerarán como no efectuados.

b). Personas que pueden prevalerse de la invalidez- del acto

Inexistencia. En esta forma de invalidez, cualquier persona interesada tiene derecho a invocarla cuando lo considere necesario para sus intereses.

"No estando ninguno obligado a reconocer la nada, toda persona tiene derecho de prevalerse cuando lo necesite - de la inexistencia de un acto jurídico que se le opone"9/

8/ Ob. cit., pág. 96.

9/ Borja Soriano. Ob. cit., pág. 112.

Nulidad absoluta. Al igual que con la inexistencia-
la nulidad absoluta puede ser invocada por cualquier perso-
na o interesado.

Nulidad relativa. Esta sólo puede ser invocada por-
aquellas personas a las que la ley les da ese derecho, por-
tener interés en el asunto.

c). Convalidación del acto por confirmación o por --
la prescripción

Creemos al igual que el maestro Gutiérrez y González
la necesidad de dar un concepto previo de lo que es la con-
validación y nos dice al respecto "que convalidar es purgar
el vicio que contamina a un acto jurídico renunciando al de-
recho de prevalerse de ese vicio para pedir su nulidad o --
bien dejando pasar el tiempo que la ley otorga para solici-
tarla".

Inexistencia. El acto inexistente nunca podrá lle-
--gar a valer ni por confirmación ni por la prescripción, ya
que si es un acto que no existe como tanto lo hemos repeti-
do, es imposible que se pueda confirmar o que llegue a exis-
tir o valer por el transcurso del tiempo, algo que nunca --
ha existido.

"Los actos inexistentes no pueden hacerse válidos - por una confirmación ni por la prescripción".

Nulidad Absoluta. En la nulidad absoluta el acto es tá viciado en una forma tan grave que es imposible que pue da convalidarse por la confirmación o por la prescripción.

Nulidad Relativa. Los actos afectados por esta cla- se de nulidad sí son susceptibles de convalidarse. Ya sea- que las partes que en ellos intervienen los confirman o no- los impugnan dentro del plazo que les marca la ley.

Borja Soriano nos dice que "la nulidad relativa es - susceptible de borrarse retroactivamente por la confirmación del acto, emanada de aquél o de aquellos que tengan la ac - ción de la nulidad, es decir, por la renuncia de esta ac - ción y por la prescripción".

La doctrina clásica se resume en que sostiene una -- diferencia total entre la inexistencia y la nulidad, esta - bleciendo una diferencia de grado entre la nulidad absoluta y la relativa, sobre todo en el papel que juega el Juez - cuando interviene, así como también en su forma de convali- dación. Por supuesto esta teoría no ha sido la única ex - puesta en materia de invalidez de los actos jurídicos, sino que han elaborado otras tesis expuestas principalmente por-

jóvenes civilistas que ponen en relieve una serie de fallas de la teoría clásica, que a la postre han sido aprovechadas por el maestro Julian Bonnecase para elaborar su propia teoría, la cual habría de tener una decisiva influencia en el derecho positivo mexicano.

b) TESIS DE JAPIOT

La tesis de Japiot la podemos descomponer en una parte crítica a la teoría clásica y en una segunda parte constructiva.

En su parte crítica Japiot censura a la doctrina clásica y la declara inaceptable porque da soluciones en bloque o sea soluciones de conjunto a los problemas que deben ser objeto de una particular indagación para resolverlos. - En efecto los problemas que deben resolverse en materia de nulidad son: produce ¿algunos efectos el acto nulo? ¿Cuáles son? ¿Qué función tiene el juez al intervenir en un acto nulo o inexistente? ¿Qué posibilidad hay de que el acto nulo pueda convalidarse por el transcurso del tiempo o por la confirmación. La doctrina clásica en vez de resolver cada uno de estos problemas separadamente en cada una de las categorías de nulidad nos da soluciones en bloque estableciendo que el acto inexistente no produce efecto alguno, - que toda persona puede prevalecerse de la inexistencia, el-

juez interviene sólo para reconocer la inexistencia, no es susceptible de prescripción, ni de cumplimiento voluntario. Al igual nos habla de la nulidad absoluta y sólo nos da una diferencia de grado con la relativa.

"El sistema clásico no puede funcionar de una manera integral y satisfactoria, porque no tiene en cuenta la complejidad de las relaciones de hecho y las necesidades prácticas".

Este sistema fundado en el reparto de las nulidades en dos categorías, la de las inexistencias y la de las nulidades relativas, resuelve en bloque las cuestiones que se propone resolver, o sean: en que casos es necesario intentar una acción de nulidad, que personas pueden invocar la nulidad y en que casos puede haber confirmación y prescripción".

René Japiot en su parte constructiva nos dice que hay que tomar en consideración fundamentalmente los siguientes conceptos:

1. El fin
2. El medio
3. La naturaleza
4. Las causas de la nulidad

5. La conclusión

1. La idea de fin. Nos dice el maestro Japiot que la nulidad es una sanción, es una sanción por la inobservancia de una norma jurídica. "No tiene por utilidad y por razón de ser sino asegurar la observancia de la regla que sanciona, y si la regla es violada, debe reparar del mejor modo posible esta violación, preservando contra las consecuencias de ella los intereses que la regla violada estaba destinada a proteger". Ahora bien en tal sentido la nulidad debe considerarse como un accesorio de las normas jurídicas, no hay que construir una teoría de la nulidad como si fuera el tema principal esta teoría, sino que hay que construir una teoría de la nulidad subordinando la misma doctrina al carácter de sanción que tiene la nulidad; subordinándola al carácter accesorio de la norma. La nulidad no es más que un medio tendiente a lograr la ejecución de la norma o a la observancia de la misma^{10/}.

Ahora bien la norma, toda norma jurídica tiene un fin; los diversos fines de la norma jurídica son tan variados que sería tal vez inacabable la enumeración de los fines de la norma, aunque claro está que todas ellas tienden a la realización de la justicia, de la seguridad jurídica,-

^{10/} Borja Soriano. Ob. Cit. Pág. 114.

el bien común, etc. Pero cada norma en particular está ins
pirada por uno o varios fines, entonces el estudio para la-
elaboración de una teoría de la nulidad debe iniciarse en -
las normas jurídicas, el jurista debe estudiar las normas -
para conocer los fines perseguidos por ellas y una vez que
el jurista conozca esos fines, entonces podrá determinar --
cual es la sanción que conviene a cada caso por la inobser-
vancia de la norma, y hasta entonces será posible poder de-
terminar que el acto nulo produzca algunos efectos jurídi -
c os, o no los produzca.

2. El medio. El ya citado maestro, Gutiérrez y Gon
zález nos señala que "la sola consideración de la idea del-
fin es insuficiente para determinar la naturaleza, clase y
efectos de la nulidad que se debe aplicar al acto violato -
rio de la norma, pues hay que atender además al medio so --
cial en que los actos jurídicos válidos, o ineficaces se de
sarrollan.

El medio social se integra por un conjunto de intere
ses de muy diversos órdenes: particulares, sociales, esta-
tales, y todos ellos deben considerarse para determinar el-
alcance de la nulidad que se pronuncie respecto del acto -
que pugne con una norma.

Para aplicar la sanción, debe entenderse lo que Japoiot llama "principio del equilibrio de los intereses en presencia". En presencia del acto nulo se puede agregar, pues no siempre los actos que se podrían incluir en una misma categoría de nulidad, al realizarse producirán las mismas consecuencias.

La necesidad de respeto a ese principio debe observarse en todo caso de nulidades, y aún tratándose de la inexistencia, por que no es verdad que la conducta inexistente para el derecho, como acto deba confundirse con la nada, pues cuando menos habrá una apariencia de acto jurídico, la cual pudo haber sido la base para que terceros adquirieran intereses, celebraran contratos, hicieran erogaciones, etc., y todos esos intereses deban ser tomados en cuenta antes de pronunciarse la inexistencia del acto"^{11/}.

3. La naturaleza de la nulidad. Sobre este punto Japiot nos dice "en la teoría clásica que la nulidad es considerada como cierto estado del acto tomado en sí mismo -- prácticamente no existe. Lo que existe realmente son los efectos jurídicos. La única forma bajo la cual puede objetivamente existir una diferencia entre un estado de validez y un estado de invalidez, es que en el primer caso habrá en

^{11/} Ob. Cit. Pág. 100 y 102.

tera producción de efectos, y en el segundo ausencia de un mayor o menor número de efectos a la concepción clásica según la cual la nulidad consiste en un estado del acto considerado en sí, proponemos sustituirla por otra, o sea la de un derecho de crítica dirigido contra los efectos del acto. Esta concepción se analiza en dos elementos que sucesivamente determinaremos de una manera más completa. I) La ley declara un acto nulo a fin de que las personas, algunas solamente o toda la sociedad que la componen, no estén desarmados contra las consecuencias de este acto, sino que tengan al contrario el derecho de prevenirlos o de suprimirlos, en sí la nulidad aún la de pleno derecho no es nada si no se invoca... II) tal es el derecho; cual es el objeto de él, aquí es donde interviene la segunda parte de nuestra fórmula o sea el derecho de crítica, hemos dicho y dirigido contra las consecuencias del acto, la vida plena y entera del acto, prácticamente no puede consistir más que en la realización plena y entera de sus efectos: efectos normales del acto que han sido especial y directamente queridos por las partes, o que naturalmente están unidos al acto por la fuerza de las cosas o por determinación de la ley. La invalidez prácticamente no puede manifestarse sino por una ausencia de efectos desde que una sola de estas consecuencias normales falta, hay por esto mismo ineficacia, la cual es muy limitada en su objeto. La ineficacia aumentará de extensión a medida que aumente el número de efectos suprimi

dos, pero no cambiará por eso de anturaleza; por mucho que los efectos sean suprimidos, podrá haber una ineficacia muy grande o aún completa, pero será siempre una ineficacia. Y sobre este punto estamos de acuerdo para reconocer junto con M. Drogoul a la unidad de la noción de nulidad: para nosotros todas las nulidades y anulabilidades, relativas o absolutas nulidades absolutas, de pleno derecho de derecho-público o de derecho privado, inexistencias y aún inoponibilidades, todas son igualmente ineficaces esta noción de la nulidad que hiere las consecuencias del acto se recomienda por razones análogas a las que precedentemente nos han aconsejado adoptar, la noción de la nulidad derecho de crítica: ella es inseparable de la idea de divisibilidad de la nulidad, divisibilidad que hoy en día es relativa a las consecuencias del acto; la nulidad de tal efecto de un acto no exige la nulidad de todos los otros"12/.

4. Las causas de la nulidad. En opinión de Japiot- la teoría tradicional nos habla de la inexistencia, de la nulidad absoluta y de la nulidad relativa, fijando a cada una de estas sanciones una causa diferente para la inexistencia; la falta de un elemento esencial, para la nulidad absoluta la violación de un mandato o a una prohibición de una ley imperativa o prohibitiva, es decir de orden público; para la nulidad relativa, la incapacidad, los vicios 12/ Borja Soriano. Pág. 118.

de la voluntad o la falta de forma. Pues bien según Japiot no existe ninguna razón para separar las causas de la nulidad absoluta de las de la nulidad relativa, atendiendo a - que en aquella se viola una ley de orden público y que en - ésta se violan intereses particulares por que uno de los -- problemas más difíciles del derecho es determinar si, en un momento dado existe una violación a una norma de interés pú**u**blico o se afectan sólo intereses particulares; pues habrá casos en que la protección a intereses particulares se haga bajo la forma de una enunciación prohibitiva o imperativa, - y entonces tendríamos que la violación sería a una norma de interés público por ser prohibitiva o imperativa, pero que - por su contenido se trataría de intereses particulares.

Siguiendo al maestro Rojina Villegas, en su obra de derecho civil, pone dos casos de normas enunciadas bajo la forma prohibitiva y que sin embargo protegen intereses particulares, por lo que vemos que no por ser una norma prohibitiva o imperativa ha de proteger necesariamente intereses - de orden público.

1. La norma que prohíbe al tutor adquirir bienes - del pupilo; 2. La norma que prohíbe al copropietario vender su derecho sin antes notificarlo a los otros copropietarios para que ejerciten el derecho del tanto.

M-0018256

Por lo anterior Japiot dice que no es posible esta -
blecer una distinción entre la nulidad absoluta y la relati
va, atendiendo a sus causas, que las causas de nulidad que -
se han llamado absolutas no deben determinarse únicamente -
porque la violación sea hecha a una ley prohibitiva o impe -
rativa como tampoco debe atenderse al contenido de la norma
para determinar si se trata de la nulidad relativa. Japiot
propone estudiar cada caso en la ley prescindiendo de las -
causas por el momento, y ver las características que el le -
gislador fije, y una vez eso, establecer una ineficacia ma -
yor o menor (no una nulidad absoluta o relativa) según lo -
haya establecido el mismo legislador.

5. Conclusión. Por último hace Japiot un resumen -
de todo lo dicho y nos expresa lo siguiente: "todo concu -
rre, por lo tanto a descartar el procedimiento de solucio -
nes de bloque, practicada por la doctrina clásica; todo -
concorre a recomendar una teoría más especializada, esta es
pecialidad aunque a primera vista parezca paradójica es en -
cierta manera el rescate de la generalidad de nuestra teo -
ría, porque ella se impone por la extensión misma de los in
tereses que queremos tener en cuenta; para establecer esta
teoría más especializada, un solo procedimiento es posible -
o sea el de las soluciones distintas para cada cuestión".

c. TESIS DE PIEDELIEVRE

Este autor en su tesis doctoral crítica duramente a la doctrina clásica de las nulidades. Principia demostrando que el principio QUOD NULLUM EST NULLUM PRODUCIT EFECTUM (lo que es nulo no produce efectos) no es aplicable a todos los casos de invalidez, demostrando que ciertos actos considerados como nulos, producen ciertos efectos de carácter secundario como por ejemplo: cuando un testamento no vale como tal por no haberse otorgado ante el número de testigos - exigidos por la ley, pero si vale como documento en que se consignan determinadas obligaciones del autor. En otros casos se presentan todos los efectos jurídicos que el acto - pueda originar pero con la limitación de que no se presen-tan por todo el tiempo en que debieran producirse, sino tan sólo por cierto tiempo, como sucede con las sociedades de - hecho y con los matrimonios putativos. Otro caso es cuando el acto nulo produce todos sus efectos sin limitación, como si fuera válido el caso de los actos realizados por el heredero aparente.

Siguiendo a Borja Soriano nos dice que "esta exposición metódica tiene por fin principal preparar la segunda - parte que es un ensayo de sistematización y que forma el - punto capital de la obra. El hecho de que un acto sea in-existente no le impide, según Piedelievre producir sus efec

tos. Sin embargo buscando cual es el mínimun de la base ne cesaria para que de un acto herido de nulidad subsista alguna cosa, no cree posible llegar a un criterio muy preciso, habla él mismo de simple tendencia del espíritu y estima que desde que hay más que nada, el acto puede producir ciertas consecuencias dicho esto, Piedelievre busca precisar y examinar el medio en el cual los actos nulos pueden sobrevivir más fácilmente en algunos de sus efectos. Este terreno de cultura más favorable, lo descubre ahí donde hay decaden cia del formalismo, donde el principio de la autonomía de la voluntad tiene una gran aceptación, donde se estima que un acto puede ser complejo por su naturaleza y en donde se considera que la nulidad se dirige no contra el acto mismo, sino contra las consecuencias del acto. Con mucho espíritu de observación profunda, nos muestra esta serie de circunstancias favorables al mantenimiento de los efectos del acto.

Después de haber examinado si las consecuencias del acto, que sobreviven a la nulidad deben ser consideradas como consecuencias de hecho o como consecuencias propiamente jurídicas, vemos en fin que el fundamento general de los efectos producidos por los actos nulos no es único, sino que la buena fe, la idea de responsabilidad, la de apariencia, explican según los casos las supervivencias que producen"13/.

d) TESIS DE BONNECASE

El ilustre maestro de la universidad de Burdeos acepta en principio a la doctrina clásica de las nulidades; pero toma algunas ideas básicas proporcionadas en las teorías elaboradas por Japiot y Piedelievre. La razón por la cual Bonnecase se adhiere a la teoría clásica es por considerar que esta doctrina traduce la realidad de las cosas de una manera sistemática que conviene todos los conceptos jurídicos; formas sistemáticas que no encontramos ni en la con - cepción de Japiot sobre las nulidades, ni en las ideas de Piedelievre. No pierde la ocasión este autor para lanzar ataques a tratadistas que como Saleilles, no observan un sistema riguroso en el tratamiento de las materias jurídicas y así el maestro Borja Soriano nos transcribe literal - mente párrafos que aparecen en el suplemento de Bonnecase a la obra de Baudry Lacantinerie y nos expresa lo siguiente: - "con excepción de Saleilles y de su escuela jamás han puesto en duda la necesidad de la sistematización jurídica en todas las materias"^{14/}.

Alaba la sistematización que para el estudio de las nulidades hace la doctrina clásica, destacando en su defensa que se impida que los jueces decidan sobre esta materia-

14/ Ob. Cit. Pág. 120

en una forma arbitraria; considerando que tan sólo debe hablarse de la inexistencia y de la nulidad ya que ambos términos dominan toda la materia.

Nos sigue diciendo que el método que se debe seguir para el entendimiento de la materia a estudio, debe ser el orgánico, prescindiéndose del punto histórico, entendiéndose por punto de vista orgánico, simple y llanamente el estudio de la naturaleza de las cosas tal y como se nos presentan ante nuestros sentidos en su estado actual.

No nos quiere decir con esto que excluye absolutamente el punto de vista histórico, sino simplemente pretende el predominio del punto de vista orgánico sobre el histórico.

Nos expresa que un acto jurídico es inexistente cuando le falta uno o varios de sus elementos orgánicos, pudiendo ser estos de dos clases: Psicológicos y Materiales; el elemento psicológico está proporcionado por la voluntad del autor de ese acto jurídico si se trata de un acto unilateral o por el consentimiento de las partes si se trata de un contrato; en cambio el elemento material está constituido por el objeto, materia de ese acto y además por las solemnidades exigidas por la ley cuando se trata de actos solemnes como ocurre con el matrimonio.

"En resumen nos dice Bonnacase que el criterio de la inexistencia nos lo proporciona a la vez tanto desde el punto de vista psicológico como del material. Este consiste - en verificar, en cada caso si se encuentran reunidas una o varias voluntades, uno o varios objetos y eventualmente una forma solemne; si estos tres elementos carecen de toda la perfección requerida por el Derecho en vigor, pero en principio se realizan, nos encontramos ante la nulidad del acto jurídico y no ante su inexistencia"15/.

Pues bien un acto será inexistente cuando le falta - alguno de sus elementos orgánicos o específicos. En tales condiciones el acto jurídico no es susceptible de engendrar efecto alguno de derecho, precisamente porque no ha podido integrarse, ni constituirse de acuerdo con los elementos or gánicos necesarios para su propia entidad.

En tal virtud si la inexistencia no engendra efecto alguno de derecho es obvio que no podrá valer por confirmación, ni tampoco por prescripción y es también evidente que todo interesado podrá prevalerse de la inexistencia sin -- preocuparse de obtener una condenación de inexistencia, si no que la hará valer simplemente por vía de excepción para que el juez registre esta inexistencia16/.

15/ Ob. Cit. Pág. 278

16/ Idem. Pág. 280

Bonnetcase nos da un criterio para distinguir cuando un acto puede ser calificado, de nulidad o de invalidez, diciéndonos: "que la nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos o sea la voluntad el objeto, la forma, se realice imperfectamente, en que el fin perseguido por los autores del acto es directa y expresamente condenado por la ley, o implícitamente prohibido por ella, por contravenir al buen orden social. Nunca insistiremos lo suficiente sobre los dos aspectos que es susceptible de presentar, desde el punto de vista orgánico, la nulidad de un acto jurídico; a veces es una especie de vicio de confirmación de sus elementos orgánicos, es decir interno, y otrosu origen es exterior al acto, se halla en el medio social- que reacciona en contra de aquél, se dice que es entonces externo. En uno y otro caso la nulidad se separa en la forma más radical y absoluta como se ve, de la inexistencia, insistimos sobre este punto, porque en verdad los adversarios de la teoría clásica han desconocido la realidad de las cosas, al negar directamente la inexistencia o al tratar de absorberlas en la noción de la nulidad"17/.

Más adelante al volvernos a hablar sobre la inexistencia nos dice que el acto jurídico llamado inexistente no produce como tal ningún efecto jurídico, pero esto no implica que la realización de ciertos hechos materiales produz -
17/ Idem. Pág. 283.

can en ciertos casos consecuencias de derecho, y nos pone - por ejemplo la celebración de una compraventa cuyo objeto - perece a causa de un siniestro antes de la celebración de - dicho contrato, este contrato será inexistente por falta de objeto, pero el vendedor será responsable de los daños y - perjuicios que le cause al comprador, si el vendedor tenía - conocimiento de dicha circunstancia.

Por el contrario un acto atacado de nulidad relativa o absoluta sí produce efectos de derecho en tanto no hayan - sido destruídos por una declaración judicial.

Para Bonnacase la nulidad absoluta es aquella que - viola una norma de orden (elemento orgánico externo) y priva al acto de todo efecto jurídico pudiendo ser invocada - por todo interesado, y no desaparece por prescripción o por confirmación.

Para definirnos la nulidad relativa emplea un sistema negativo, ya que nos dice que ésta será aquella que no - reúna las características de la absoluta; coincidiendo ambas nulidades en que el acto viciado es destruído retroactivamente por la declaración judicial.

Esta teoría tiene para nosotros el particular interés de ser acogida por nuestro Código Civil Vigente.

Para concluir con el estudio de las tres tesis que plantean el problema de las nulidades deducimos que la base de todas ellas la encontramos en la teoría clásica y que las de Japiot y Piedelievre tan sólo hacen una crítica de la primera, desarrollando de una manera más sistemática, Bonnacase a dicha teoría tomando en ciertos casos los argumentos expuestos por los mencionados Japiot y Piedelievre.

Consideramos que la tesis de Japiot revela ciertas fallas de la doctrina clásica, pero no nos proporciona li neamientos sistemáticos necesarios para el estudio de las nulidades, lo cual deja la solución del problema a la facul tad exclusiva del juez, quebrantándose de esta manera nuestro sistema legal, ya que siendo un país de derecho escrito, la autoridad no estaría realizando su función correspondien te.

Piedelievre toma en su exposición una serie de situa ciones de excepciones previstas en las leyes, que como ta les no nos pueden ser útiles para formar una teoría sobre las nulidades. Nos habla de casos en que los actos nulos producen efectos, casos que son verdaderas excepciones y por lo tanto no se puede llegar a formar una tesis de manera sistemática con tales consideraciones, por lo que no la consideramos aceptable sin reconocer que se trata de un ver dadero esfuerzo por tratar de resolver el problema en cues-

ción.

Bonnecase adopta en principio a la doctrina clásica, y hace un estudio de las nuevas ideas que aplicadas a la tradicional hace de ella más acorde con la realidad, pero a verdad sabida es casi la misma con ciertas características más específicas.

Decíamos anteriormente que en esta teoría tiene para nosotros el particular interés de ser acogida por nuestro Código Civil Vigente, por lo que haremos en el siguiente apartado un estudio del articulado contenido en el libro cuarto, de la primera parte, del título sexto, intitulado de la Inexistencia y de la Nulidad.

IV. LAS NULIDADES EN EL DERECHO PRIVADO MEXICANO

Nuestro Código Civil reglamenta las tres categorías de actos a que hace mención Bonnecase cuando expusimos su teoría y que son: actos inexistentes, actos nulos de pleno derecho o de nulidad absoluta y actos anulables o afectados de nulidad relativa. Dicho Código, toma como base a los elementos del acto jurídico, siendo válido aquél acto que reúne todos sus elementos, y cuando llegue a faltar alguno de ellos se le sanciona con la inexistencia, con la nulidad absoluta o en su caso con la nulidad relativa.

Según nuestro Código Civil, los elementos del acto jurídico son: 1. La voluntad; 2. el objeto; 3. la capacidad; 4. la ausencia de vicios de la voluntad; 5. la licitud en el objeto, motivo o fin del acto; y 6. la forma que la ley establece.

La enumeración de estos elementos los damos a contrario sensu y los desprendemos de los artículos 1794 y 1795 de nuestro código civil. A los dos primeros elementos los conocemos como elementos de existencia, son esenciales o de definición y la falta de alguno de ellos produce la inexistencia del acto jurídico. Los cuatro restantes son los llamados requisitos de validez y la falta de alguno de ellos produce la nulidad del acto jurídico.

Analizaremos a continuación las causas y características de las tres formas de invalidación citadas, de acuerdo con nuestro Código Civil Vigente.

I. Causas y Características de la inexistencia. La inexistencia se origina por la falta de la voluntad y la falta de objeto que pueda ser materia del acto jurídico, tal y como se desprende del artículo 1794 de nuestro Código Civil que dice: "para la existencia del contrato se requiere; I. el consentimiento; II. el objeto que pueda ser materia del contrato".

Nos damos cuenta que el artículo citado se está refiriendo al acto jurídico contrato, por lo que habla de "consentimiento" y de objeto que pueda ser materia del "contrato" pero si analizamos lo dispuesto por el artículo 1859, - podemos afirmar que nuestra ley señala al objeto y a la voluntad como elementos esenciales del acto jurídico; artículo 1859: "las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos, en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos".

De una manera más clara nos señala el artículo 2224- de nuestro Código que dice: "el acto jurídico inexistente por falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno, en este artículo creemos que el legislador empleó erróneamente la palabra "consentimiento", ya que se está refiriendo de una manera concreta al acto jurídico y éste no necesariamente tiene que formarse por el consentimiento ya que existen los actos jurídicos unilaterales solamente formados por la voluntad de una persona.

Ahora bien la voluntad en los actos jurídicos unilaterales o el consentimiento en los plurilaterales, puede ser de dos maneras: expreso o tácito. Al respecto el artículo 1803 nos señala lo siguiente: "el consentimiento pue-

de ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente por escrito o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente".

Acerca del objeto del acto jurídico, encontramos en nuestro Código Civil las siguientes disposiciones: Artículo 1824: "son objeto de los contratos; I. la cosa que el obligado debe dar; II. el hecho que el obligado debe hacer o no hacer". Además para que la cosa o el hecho materia del contrato exista debe cumplir con ciertos requisitos que nos señalan los siguientes artículos:

Artículo 1825: "la cosa objeto del contrato debe: -
1. Existir en la naturaleza; 2. ser determinada o determinable en cuanto a su especie; 3. estar en el comercio".

Artículo 1827: "el hecho positivo o negativo, objeto del contrato debe ser: 1. posible; 2. lícito". Artículo 1828. "es imposible el hecho que no puede existir por que es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituya un obstáculo insuperable para su realización". Artículo 1829. "no se considerará imposible el hecho que no pueda ejecutarse por el obligado, pero sí por otra persona en-

lugar de él".

En materia contractual el término objeto tiene tres significados:^{18/}

1. Es objeto el crear o transmitir derechos y obligaciones. Este es el objeto directo del contrato, o sea - que éste tiene por objeto inmediato el crear o transferir - derechos u obligaciones.

2. Es objeto también la meta que persigue la obligación que con el contrato se crea, esto es la conducta del - deudor que consiste en dar, hacer o no hacer.

La obligación tiene por objeto una conducta del deudor, que puede revestir tres formas diversas: dar, hacer o no hacer. Y esto que es objeto único de la obligación, se considera también como un objeto mediato o indirecto del - contrato.

3. Es objeto finalmente, la cosa misma.

Los casos comprendidos en los números 2 y 3, se consideran como objeto expresamente por el artículo 1824.

^{18/} Planiol Marcel. Tratado Elemental de Derecho Civil. T. VII Edit. Cajica. Puebla, Pue. México, 1945. Pág. 32.

Si la cosa objeto del contrato no existe en la naturaleza, el contrato será inexistente, la cosa debe existir física y jurídicamente en el momento de celebrarse la con - vención. Lo mismo sucederá si la cosa está fuera del comer - cio o no es determinada o determinable en cuanto a su especie. Sin embargo el código nos habla de un caso en que la cosa puede ser indeterminada en cuanto a su especie, y así nos dice: el artículo 2015. que en las enajenaciones de alguna especie indeterminada, la propiedad no se transfiere sino hasta el momento en que la cosa se hace cierta y deter - minada con conocimiento del acreedor".

Es también objeto del contrato, el hecho que el obli - gado debe hacer o no hacer, y de ahí que se habla de la -- prestación de hechos y de la abstención que se debe observar. Siguiendo al maestro Gutiérrez y González creemos junto con él, que hubiese sido preferible que el código civil hubiera hablado de la abstención que se debe observar, y no del hecho que no se debe hacer, porque la palabra hecho como está empleada, significa acción, y en este caso la prestación se traduce precisamente en un no hacer, en un abstenerse de ha - cer, que es precisamente lo contrario.^{19/}

Según nos dice el artículo 1827, que esta acción o -

19/ Ob. Cit. Pág. 166.

abstención debe ser posible y lícita. La imposibilidad puede ser de dos formas según el artículo 1828: imposibilidad física e imposibilidad jurídica. La imposibilidad física es la que resulta por ser contraria a una ley de la naturaleza, la cual representa un obstáculo insuperable para su realización. La imposibilidad jurídica existe cuando se va en contra de una norma jurídica que necesariamente debe regirlos.

Nos resta agregar que no se considera imposible un hecho que, si bien no pudiera realizar por sí el obligado, otro lo realice en su lugar, y este caso lo encontramos en el artículo 1829 que nos dice:

"no se considerará imposible el hecho que no pueda ejecutarse por el obligado, pero sí por otra persona en lugar de él".

Conforme al texto del artículo 1827 corresponderá tratar el aspecto relativo a la licitud del objeto, sin embargo no es aquí el lugar de estudio de la licitud, pues esta no es un elemento de existencia del objeto, sino sólo un requisito de validez, tal como lo consigna el artículo 2225 de nuestro código civil, el cual se estudiará más adelante.

Por último veremos a continuación las características de la inexistencia en la cual el artículo 2224 nos dice: "el acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. Y no es susceptible de valer por confirmación, ni por la prescripción; su inexistencia puede invocarse por cualquier interesado".

Así que las características de la inexistencia son:-

1. el acto inexistente no produce efecto legal alguno;
2. el acto inexistente no es susceptible de valer por confirmación;
3. el acto inexistente no es susceptible de valer por la prescripción;
4. la inexistencia puede ser invocada por cualquier interesado.

II. CAUSAS Y CARACTERISTICAS DE LA NULIDAD ABSOLUTA

La primera disposición que encontramos en nuestro Código Civil que nos habla de la nulidad es el artículo 8, que a la letra dice: "los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario".

Aquí hacemos un pequeño recordatorio acerca de la clasificación tripartita de las normas, en supletorias o interpretativas que son aquellas que tienen por objeto, regu-

lar los efectos de los actos cuando las partes no los hayan determinado, o que están destinadas exclusivamente a esclarecer el verdadero sentido de una ley anterior; las prohibi tivas que son aquellas que impiden la realización de los ac tos que se estiman por el legislador como contrarios a la - necesaria convivencia humana. Estas se clasifican, a su -- vez en perfectas, más que perfectas, imperfectas y menos - que perfectas. Las perfectas anulan el acto contrario; las más que perfectas, unen al castigo la reparación; las im - perfectas no anulan las transgresiones de las mismas, y las menos que perfectas se limitan a sancionar lo que contra - ellas se haga. Por último tenemos a las imperativas, que - son aquellas que ordenan, sin excusa alguna la ejecución de actos determinados^{20/}.

Vemos por consiguiente que lo que nos marca el artículo 8o., es que son nulos los actos ejecutados contra lo - dispuesto por las dos últimas clases de normas.

El artículo 1795 del código civil nos dice: "que el contrato puede ser invalidado: III. porque su objeto, o - su motivo o su fin sea ilícito". El 1827 nos señala que - "el hecho positivo o negativo, objeto del contrato debe -- ser: II. Lícito. Por lo que el artículo 2225 nos marca - la nulidad ya sea absoluta o relativa cuando nos dice: "que

20/ Rafael de Pina. Ob. Cit. Pág. 93.

la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del -
acto produce su nulidad, ya sea absoluta o relativa según -
lo disponga la ley".

Relacionado el artículo 8o. con el 1830, nos enseñan
que engendra ilicitud aquel hecho que es contrario a las le
yes de orden público o a las buenas costumbres. O sea que-
este artículo 1830 nos está indicando qué debemos entender-
por hecho ilícito.

Nos damos cuenta que es al legislador a quien corres
ponde decir si se trata de una nulidad absoluta o relativa,
correspondiendo tan sólo al Juez apreciar sobre las caracter
ísticas que en cada caso haya señalado el legislador acer-
ca de si un acto está afectado de nulidad absoluta o solo -
de la relativa.

Por lo que se refiere a los efectos y característica
cas de un acto afectado de nulidad absoluta, tenemos al res
pecto lo señalado por el artículo 2226, que nos dice lo si-
guiente: "la nulidad absoluta por regla general no impide-
que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cua-
les serán destruídos retroactivamente cuando se pronuncie -
por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo inte
resado y ésta no desaparece por la confirmación ni por la -
prescripción". Nos damos cuenta que aquí en contramos la -

similitud indicada al hablar de la inexistencia, ya que la nulidad absoluta o más bien el acto afectado de nulidad absoluta no produce efectos como la inexistencia, excepto que necesitaría la declaración judicial.

Nos damos cuenta también, que la única diferencia - que encontramos entre la nulidad absoluta y la inexistencia es la de las causas que originan una y otra sanción, ya que las demás características son las mismas.

III. CAUSAS Y CARACTERISICAS DE LA NULIDAD RELATIVA

Como vimos al estudiar el artículo 2225, también la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto provoca la sanción de la nulidad relativa, esto es cuando - e l legislador lo disponga en la ley.

Aparte de la ilicitud, el ^o artículo 1795 nos enumera las diversas causas por las cuales un acto puede ser invalidado de nulidad relativa. Artículo 1795: "el contrato puede ser invalidado: I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas; II. Por vicios del consentimiento; -- III. Porque su objeto, su motivo, o fin sea ilícito; IV.- Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece".

Como nos podemos dar cuenta la fracción I del artículo citado se está refiriendo al acto jurídico contrato, cuando nos habla de la incapacidad legal de las partes o de una de ellas, pero si recordamos lo dispuesto por el artículo 1859, que nos dice que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros-actos jurídicos, en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos, de esto comprendemos que no es necesario que se esté contratando para que sean aplicables las reglas sobre la capacidad de las personas.

Por otro lado siguiendo a Marcel Planiol definimos a la capacidad como la "aptitud jurídica" para ser sujeto de derechos y obligaciones, y desde luego hacerlos valer.

La capacidad puede ser de dos tipos: de goce y de ejercicio. Se dice que es de goce cuando el sujeto puede o tiene la aptitud jurídica para ser titular de derechos y obligaciones, el sujeto puede ejercitarlos, hacerlos valer y contraer obligaciones.

Creemos que la capacidad a que se refiere la fracción I, del artículo 1795 es la de ejercicio, pues la incapacidad de goce además de originar la nulidad absoluta del acto, como los señalados por el maestro Gutiérrez y González --

lez en su texto de derecho de las obligaciones y que son:

a) La de corporaciones religiosas y de ministros de los cultos, artículo 27 constitucional Inciso II.

b) La de instituciones de beneficencia, artículo 27 fracción III, constitucional.

c) La de sociedades comerciales por acciones, artículo 27 fracción IV constitucional.

d) La de los extranjeros, artículo 27, fracción I, constitucional.

e) La de incapacidad por sentencia judicial, civil o penal.

En esta clase de incapacidad de goce el citado maestro nos señala un ejemplo de cuando una persona en un juicio de divorcio pierde la patria potestad, se le crea por la sentencia que ahí se dicta una incapacidad relacionada con esos derechos derivados de la potestad de sus hijos.

También cuando una persona ha sido sentenciada por un delito contra la propiedad, surge la incapacidad de no poder ser albacea; así lo determina el artículo 1680 cuan-

do dice: "no pueden ser albaceas, excepto en el caso de ser herederos únicos; III. los que hayan sido condenados por delitos contra la propiedad".

Con lo citado nos damos cuenta que existen casos muy contados en los que se ve a la capacidad de goce en nuestro derecho positivo mexicano.

El acto afectado de nulidad relativa por incapacidad de ejercicio es susceptible de confirmarse y la acción para pedir la nulidad es prescriptible. Según el artículo 2233- que nos dice: "cuando el contrato es nulo por incapacidad, violencia o error, puede ser confirmado cuando cese el vicio o motivo de nulidad, siempre que no concurra otra causa que invalide la confirmación".

El artículo 2236 nos dice que: "la acción de nulidad fundada en la incapacidad o error, puede intentarse en los plazos establecidos en el artículo 638, este artículo nos señala que la acción para pedir la nulidad prescribe en los términos en que prescriben las acciones personales o reales, según la naturaleza del acto cuya nulidad se pretende".

La fracción II del artículo 1795 nos señala la segunda causa que origina la nulidad relativa, y ésta es o son -

los vicios del consentimiento.

Primeramente daremos el concepto de vicio de acuerdo con lo que señala el ya citado maestro Ernesto Gutiérrez - y González "se puede entender por vicio, a la realización - incompleta en cualquiera de los elementos de esencia de una institución". Queremos decir con esto, que cuando un elemento de existencia se realiza o se presenta de una manera imperfecta, dicho elemento está viciado^{21/}.

Según se desprende del artículo 1812 que dice: "el consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por la violencia o sorprendido por dolo". Comprendemos que los vicios del consentimiento son: el error, la violencia y el dolo.

El error es una creencia que está en discrepancia con la realidad, y que es una falta apreciación de la realidad.

El error según nuestra ley puede ser: de hecho, de derecho y aritmético o de cálculo. El error de hecho puede destruir el consentimiento, este error puede revestir tres grados: error-obstáculo, que impide la existencia del con -

21/ Ob. Cit. Pág. 210

trato; error-nulidad, que no impide la formación del con -
sentimiento, pero puede llegar a viciarlo; error de hecho -
indiferente, que es el que recae sobre circunstancias inci-
dentales del objeto, o cualquier otro elemento del contrato.
No tiene trascendencia en la validez del contrato.

El artículo 1813 nos dice: "que el error de hecho o
derecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo -
determinante de la voluntad de cualquiera de los que contra
tan, si en el acto de la celebración se declara ese motivo-
o si se prueba por las circunstancias del mismo contrato -
que se celebró éste en el falso supuesto que lo motivó y no
por otra causa".

Existe el error-obstáculo, cuando recae sobre la na-
turaleza del contrato o sobre la identidad del objeto. Es-
te error es tan grave y de tal magnitud que destruye el con
sentimiento, y como éste no puede llegar a integrarse por -
lo tanto falta uno de los elementos de existencia del con -
trato, que trae como consecuencia la inexistencia del mismo.

El Código Civil en su artículo 1813, no hace una dis
tinción entre el error obstáculo y el error-nulidad, por lo
que creemos que dicho artículo se refiere al error nulidad,
ya que invalida al contrato cuando recae sobre el motivo de
terminante de la voluntad de cualquiera de los contratantes

en cambio ya vimos que el error-obstáculo que puede recaer sobre la naturaleza del contrato o sobre la identidad del objeto origina la inexistencia, del mismo.

El error-nulidad, vicia el consentimiento, pero no impide la formación del mismo, pero le permite pedir a quien en él incurrió, la nulidad relativa del contrato.

El error indiferente, ni vicia el consentimiento ni lo destruye, ya que no tiene trascendencia en la validez del acto, porque recae sobre circunstancias incidentales del objeto, o cualquier otro elemento del contrato, a lo mucho dará lugar a un ajuste de prestaciones, pero nunca a la nulidad del acto.

El error de derecho de que nos habla el artículo -- 1813, se presenta cuando una persona tiene una falsa opinión sobre la procedencia de una norma legal, o sobre su intepretación.

Esta clase de error origina la nulidad relativa del contrato, pero no debe olvidarse que para la procedencia de la nulidad del acto, debe haberse declarado en forma expresa en el momento de celebrarlo, lo que determina al contratante a realizarlo, pues si no hace tal manifestación no se podrá posteriormente invocar la nulidad del acto. En este-

caso se impone la máxima jurídica de que "la ignorancia de la ley a nadie aprovecha".

El error de cálculo o aritmético conforme al artículo 1814, no afecta al contrato, sino sólo da lugar a su rectificación. Artículo 1814: "el error de cálculo sólo da lugar a que se rectifique".

El artículo 1815, nos habla del dolo y de la mala fe como vicios del consentimiento, pero consideramos al igual que el maestro Gutiérrez y González que tan sólo son formas especiales de inducir al error. El citado autor les llama "error provocado y mantenido". Comprobamos lo dicho cuando el artículo 1815, nos define lo que es el dolo y la mala fe, de la siguiente manera: "se entiende por dolo en los contratos cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir al error o mantener en él a alguno de los contratantes, una vez conocido".

Nos damos cuenta con ello que para el legislador existen dos formas por las cuales puede presentarse el error en los contratos; por dolo y por mala fe.

Estas formas especiales de vicios producen la nulidad relativa del acto jurídico, siempre y cuando induzcan al error.

Como último vicio de la voluntad tenemos a la violencia: lo que se entiende por violencia lo establece el artículo 1819 de nuestro Código Civil y que a la letra dice:

"Hay violencia cuando se emplea la fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado".

De la ley se desprende que existen dos tipos de violencia, estas son la física y la moral. Según el artículo 1819, la violencia se ejercita en las personas que ella menciona, cosa que consideramos erróneo ya que la violencia tan sólo se puede ejecutar contra el que realiza el acto y no contra sus familiares, ya que éstos son tan sólo instrumentos que se emplean para producir el temor en el espíritu del contratante y viciar de esta manera su voluntad llevándolo a la realización de cualquier acto; pero en forma alguna se ejerce sobre sus familiares la violencia que sanciona la ley.

El artículo 1820 agrega: "que el temor reverencial, esto es el solo temor de desagradar a las personas a quienes se debe sumisión y respeto no basta para viciar el con-

sentimiento". Aquí no se estima que exista una violencia - para que tal persona se vea amenazada a celebrar un determinado acto o a no celebrarlo.

La nulidad que resulte de este vicio de la voluntad es la relativa o sea que el acto es anulable. Esto lo desprendemos de los artículos 2228, que nos dice que produce - la nulidad relativa; del 2230, que nos señala que tan sólo puede invocarse la nulidad por el que ha sufrido ese vicio; y por el 2233 y el 2237, que nos hablan de que el acto nulo puede ser confirmado y que la acción de nulidad es prescriptible.

Siguiendo el desarrollo del artículo 1795, nos toca- ría analizar la fracción III, que nos señala que el contra- to se puede invalidar porque su objeto, o su motivo o fin - sea ilícito, pero como esto ya se ha tratado al analizar - las causas y características de la nulidad absoluta nos re- mitimos a lo expuesto anteriormente.

Por último, pasaremos al estudio de la última causa- por la cual puede ser invalidado el contrato según la frac- ción IV, del artículo 1795 de nuestro código a estudio.

Esta fracción dispone que el contrato puede ser invalidado porque el consentimiento no se haya manifestado en la

forma que la ley lo establece.

A la forma se le puede estimar "como los elementos de carácter exterior, sensibles que rodean o cubren a los actos de la voluntad o a los hechos de la vida social, de donde provienen los derechos subjetivos". En cuanto a la forma en el derecho civil se puede entender como la manera en que debe externarse o plasmarse la voluntad de las personas en la realización de sus actos, conforme lo disponga o permita la ley^{22/}.

Por su forma los contratos pueden ser: consensuales, formales y solemnes.

Se da el nombre de contrato consensual a aquel, o aquellos actos para cuya perfección basta el simple acuerdo de las partes, sin ser necesario que tales acuerdos se plasmen en documento alguno. Basta el solo consentimiento, ya sea este expreso o tácito para que el contrato se perfeccione y surta todos sus efectos.

Como ejemplo de esta clase de contratos tenemos al de arrendamiento, cuando la renta no pase de cien pesos anuales, tal y como nos lo señala el artículo 2406 del Código Civil Vigente.

22/ Gutiérrez y González. Ob. Cit. Pág. 184.

Se dice que son formales aquellos actos para cuya validez es necesario que las voluntades de las partes se plasmen en un documento, ya que la ley les exige una determinada forma en ausencia del cual el acto se considera viciado. Un ejemplo de este contrato es el de la compraventa, cuando recae sobre un inmueble como lo estipula el artículo 2316.

Se dice que son solemnes aquellos actos para cuya existencia la ley les exige una forma determinada y faltando ésta se sanciona al acto con la inexistencia. La forma es elevada por la ley al rango o a la categoría de elemento de existencia. Ejemplo clásico de esta clase de actos lo es el matrimonio, el cual debe celebrarse ante los funcionarios que establece la ley y cumpliendo siempre con las formalidades y demás requisitos que la misma establece, según se indica en el artículo 146 y siguientes de nuestro código civil.

El artículo 1832 nos dice: "que en los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley". En la primera parte se está refiriendo a los actos consensuales, los cuales valen sin necesidad de alguna formalidad; en su segunda parte se refiere a los actos formales, a los que la ley sí-

les designa una clase de forma y a falta de ella da lugar a la nulidad relativa de los mismos. Así nos señala el artículo 1833, que cuando la ley exija determinada forma para un contrato, mientras que éste no revista esa forma no será válido, salvo disposición en contrario, comprobamos con lo dicho lo estipulado en el artículo 2228 que agrega: que la falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes produce la nulidad relativa del mismo.

El artículo 2229 nos dice que "la acción y la excepción de nulidad por falta de forma compete a todos los interesados". Así como el artículo 2231, que nos señala que el acto nulo es susceptible de confirmarse.

Por lo estudiado anteriormente vemos nuevamente que las características de la nulidad son las de que el acto afectado por esta clase de nulidad relativa produce provisionalmente sus efectos; y la acción para solicitar la nulidad es prescriptible y desaparece por la confirmación del acto y tan sólo se puede hacer valer por las personas interesadas.

Con esto damos por terminado el estudio de la teoría de la nulidad en el derecho privado y en el positivo; ya que en nuestro próximo capítulo abordaremos el estudio de la nulidad y el de otras formas o figuras jurídicas que --

tengan ciertas similitudes con ella y que por lo tanto pueda dar lugar a que se originen ciertas confusiones con la misma.

C A P I T U L O I I I

LA NULIDAD Y OTRAS FIGURAS JURIDICAS

- I. LA NULIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
- II. LA NULIDAD Y LA REVOCACION
- III. LA NULIDAD Y LA CADUCIDAD
- IV. LA NULIDAD Y LA CONDICION RESOLUTORIA
- V. LA NULIDAD Y LA TRANSACCION
- VI. LA NULIDAD Y LA RENUNCIA
- VII. LA INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO



LA NULIDAD Y OTRAS FIGURAS JURIDICAS

I. LA NULIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La doctrina hasta el momento no nos ha señalado un sistema que podamos considerar uniforme para el estudio de la invalidez dentro del derecho administrativo. El pensamiento doctrinal se ha dividido en dos grandes corrientes sin que se haya llegado a una conformidad entre él, para lograr de esta manera unificarse. De tal manera que existen estudiosos de la materia que pretenden aplicar las disposiciones o principios del derecho privado al campo del derecho administrativo, y otros más que pretenden construir una teoría propia, considerando que nuestra materia tiene ciertos caracteres que no pueden ser resueltos por las formas que nos enseña el derecho privado.

Al respecto, Fiorini nos señala que la invalidación de los actos administrativos no puede ser idéntica a la de-

los actos del derecho privado, ya que siendo la Administración Pública la procuradora de los intereses públicos y la ejecutora directa de la legislación, e indirecta de la norma fundamental, su situación es mucho más delicada^{1/}.

~~Agrega más adelante el citado autor, que la invalidez de los actos defectuosos es regulada en cada rama del derecho, ya sea pública o privada, condicionando sus efectos con relación a terceros o a sus autores, de acuerdo con los contenidos específicos y con la orientación de la política jurídica creada en cada rama especial del derecho.~~

En el campo del derecho civil los efectos que producen los actos defectuosos están condicionados por el principio de la buena fe, en tanto que el concepto de interés general influye sobre los efectos del acto administrativo defectuoso o irregular.

El mismo María Díez, considera que es más conveniente construir una teoría nueva que estudie la invalidez del acto administrativo, ya que ésta clase de actos tiene como características esenciales las de su ejecutoriedad y siempre se juzgan como actos legítimos, en cambio los actos civiles no tienen estas mismas características ya que son voluntarios y su buena fe se presume.

^{1/} Citado por María Díez. Ob. Cit. Pág. 424.

Nos sigue diciendo el autor que los vicios que invalidan al acto administrativo son más numerosos y variados - que en la esfera del derecho civil.^{2/}

En nuestra materia no se sigue la regla civilista de que no hay nulidad sin texto, donde se establece la sanción por la irregularidad del acto, sin embargo es común que la doctrina y la jurisprudencia sean las encargadas de establecer cuando un acto es nulo. No queremos decir con esto que no existen reglas de derecho que establezcan casos de nulidad, ya que en nuestro derecho administrativo encontramos - varios casos. Lo que María Díez nos quiere dar a entender es que en nuestra materia no hay necesidad de que exista - forzosamente una norma general para que exista la nulidad, - sino que cualquier acto que llegue a violar una disposición de la ley o de la doctrina puede caer en la nulidad.

Ahora bien consideramos que existen en el derecho ad ministrativo (al igual que en la clasificación de Bonneca - se) dos categorías de actos que no han llenado, ya sea sus requisitos esenciales o de validez, o sea los actos inexis- tentes y los actos nulos o inválidos.

Los actos nulos o inválidos pueden ser absolutos o - de pleno derecho y de nulidad relativa o anulables.

María Díez nos dice que podría agregarse una tercera categoría de actos a los que llama "actos irregulares pero válidos en razón de la levedad del vicio" y que pueden referirse a cuestiones puramente formales o de procedimiento y aun a aspectos de fondo^{3/}.

Recordando lo que exponíamos al estudiar las doctrinas del derecho privado acerca de la nulidad, decíamos que los actos afectados de invalidez absoluta (aplicables al acto administrativo) son aquellos en que no cabe la convalidación, ni la prescripción para demandar su nulidad, y que -- cualquier persona interesada podría prevalerse de la nuli-dad, en tal forma nos señala María Díez que "sin duda el acto viciado nace y en mérito a la presunción de legitimidad y a su ejecutoriedad puede exigirse su cumplimiento pero -- cualquier persona interesada puede impugnarlo y negarse a obedecerlo. Aún cuando la invalidez fuera absoluta y manifiesta, el juez no puede declararla de oficio en virtud de la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos. Los actos afectados de nulidad absoluta serían -- los contrarios al interés general y al orden jurídico".

Por el contrario los actos afectados por la nulidad relativa pueden ser convalidados por el perjudicado y la ac

3/ Idem.

ción para solicitar su nulidad es prescriptible. La impugnación en esta forma de nulidad sólo se puede llevar a cabo por las personas que han resultado perjudicadas o por sus representantes legales.

Rannelletti, distingue la nulidad o invalidez absoluta dentro de la cual incluye los supuestos de inexistencia y la anulabilidad o invalidez relativa. A su vez la anulabilidad la separa en absoluta (cuando puede acusarse por acción ejercitada por cualquier interesado) o relativa (cuando solamente tienen acción las partes que intervinieron en el asunto) con todo esto se advierte que en cada caso concreto la invalidez (nulidad y anulabilidad) va estrechamente ligada a la causa donde tiene su origen. Y nos sigue diciendo que puede por tanto referirse sólo a una parte o elemento del negocio: y en tales casos puede haber partes válidas en el negocio viciado cuando sean independientes de la invalidez, pero si la parte inválida es una parte esencial del negocio, todo es inválido^{4/}.

Rannelletti incluye dentro de la nulidad absoluta a la inexistencia por lo que pensamos que confunde en una misma categoría a las dos figuras, no vemos caso alguno que separe la anulabilidad en absoluta y relativa ya que creemos que es mucho mejor dividir la nulidad en absoluta y en rela

^{4/} Citado por Garrido Falla. Ob. Cit. Pág. 425.

tiva, para así en esta forma no caer en confusiones.

Muy acertada consideramos la opinión del maestro Garrido Falla, que nos enseña que "la única justificación que admite la separación entre la nulidad absoluta y la anulabilidad, está en las diversas consecuencias que tengan una y otra. Estas diferencias se dan en el derecho administrativo y son las siguientes:

1. La nulidad absoluta puede alegarse en cualquier tiempo. Así por el particular, aunque el acto administrativo viciado haya adquirido la apariencia de formalmente firme, por haber transcurrido los plazos para recurrir contra el mismo, sin que ningún recurso haya sido utilizado, y por la administración desconociendo las situaciones jurídicas creadas al amparo de dicho acto e incluso revocándolo, sin necesidad de recurrir al proceso de lesividad, aunque de él se hayan derivado derechos a favor de terceros.

2. Los efectos de la anulación de los actos anulables son Ex nunc, es decir se producen a partir del momento en que el Organismo Competente la dicta. En cambio la nulidad absoluta produce sus efectos Ex tunc, es decir retroafectos al momento en que se dicte el acto"^{5/}.

5/ Ob. Cit. Pág. 426

Para dar por terminado este inciso de nuestro tema -
rio pasaremos a dar a conocer la aportación de Carlos Gar -
cía Oviedo, sobre la nulidad de los actos administrativos -
por considerar que su detallada exposición nos da una clara
explicación de lo que debemos entender por nulidad, a la -
cual nos adherimos.

"Se suele distinguir entre el acto inexistente, nulo
y anulable, considerando que:

El acto inexistente es el acto no conocido, no veni-
do a la vida por faltarle un elemento substancial para ello.
Por lo tanto no puede hablarse de un acto viciado en un ac-
to que no existe.

Acto nulo es el acto producido, existente, que se -
dió en la realidad exterior, dotado de apariencia de legiti -
midad, pero en realidad con un defecto tan gravemente afec -
tante a su esencia que hace imposible la producción de efec -
tos jurídicos, siendo retroactiva la declaración de nulidad
sobre ellos operada, como un mero pronunciamiento que, por
otra parte y dada la custodia del orden jurídico que a los
órganos competentes es atribuída al efecto, puede y debe -
ser producido de oficio, siempre que en el desempeño de sus
funciones, tengan conocimiento del caso.

En el acto anulable, grado inferior de la nulidad, - un elemento aparece viciado, pero con un vicio no fundamental. El acto pues tiene vida y produce en principio efectos jurídicos, pero sólo hasta que por la autoridad competente y a instancia de quien se halle legitimado para ello, - sea decretada su anulación"^{6/}.

Concluyendo podemos decir que un acto estará afectado de nulidad absoluta cuando alguno de sus elementos esenciales se ha manifestado en una forma irregular, que el acto vaya en contra de intereses colectivos, no simplemente particulares y que por la importancia de la irregularidad manifestada, todo interesado puede impugnarla, la acción de los particulares así como la de la administración para impugnarlo es imprescriptible, y que los interesados no pueden convalidarlo.

Un acto estará afectado de nulidad relativa cuando - el vicio que presente sea muy leve, que sólo se afecten intereses particulares y no generales y sólo podrán impugnarlo los interesados por haber intervenido en el negocio, las partes, la acción para solicitar su nulidad es prescriptible y puede convalidarse por las partes en cualquier momento, siempre y cuando no se perjudiquen intereses colectivos.

^{6/} Derecho Administrativo. Edit. E.I.S.A. Madrid, 1959, - Pág. 306.

II. LA NULIDAD Y LA REVOCACION

Entre las formas de extinción del acto administrativo la revocación ocupa un lugar importantísimo, a tal grado que los vocablos anulación y revocación han llegado a confundirse lamentablemente en el lenguaje legal así como en la doctrina.

Pero estos no deben llegar a confundirse ya que existen marcadas diferencias entre estas dos formas de extinción del acto. El acto anulable decíamos, está viciado desde su nacimiento, desde su formación por no haberse reunido en él los elementos necesarios que la ley exige para su validez - en cambio en el acto que se ve afectado por la revocación - nace válido y surte plenamente sus efectos, pero es retirado de la vida por una causa superviniente, por ciertas razones de oportunidad.

En esta forma Manuel María Díez nos dice: "que la revocación de un acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad de la administración pública por la que se lo retira". Este autor nos da un concepto vago acerca de lo que se debe entender por revocación, ya que no nos deja ver las causas o razones que tuvo la administración para retirar dicho acto. En cambio el maestro Don Andrés Serra Rojas nos señala que la revocación administrativa "es -

una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de los actos administrativos^{7/}, fundada en motivos de mera oportunidad. El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica a otro acto administrativo válido, e introduce una modificación al dejar sin efectos a un acto válido anterior, por una causa superviniente de interés general"^{8/}.

Garrido Falla nos enseña en su texto de Derecho Administrativo, que existen dos criterios fundamentales que tratan de distinguir las nociones de nulidad y de revocación^{9/}:

a) El criterio de órgano; nos dice que siguiendo este criterio existe la revocación cuando es la propia Administración la que llega a eliminar a un acto anterior del campo del derecho, y existe la anulación cuando la eliminación del acto la llevan a cabo los tribunales de lo Contencioso-administrativos.

b) El criterio del motivo o fundamento; se dice que aquí la eliminación del acto administrativo se produce por razones de oportunidad, es decir por una falta de adecuación entre los efectos del acto y el interés público, en tanto que la anulación se declara por motivos de legalidad,

^{7/} Ob. Cit. Pág. 298.

^{8/} Ob. Cit. Pág. 432.

^{9/} Ob. Cit. Pág. 506 y 507

es decir por la falta de adecuación entre los elementos del acto administrativo y el Derecho Objetivo, ya sea porque al guno de sus elementos haya estado viciado.

Nos sigue diciendo el citado autor que de los criterios señalados, el primero es inoperante, hasta el punto de que su escasa virtualidad se produce cabalmente en la medida en que la intervención de uno u otro órgano coincide con el segundo de los criterios apuntados. Lo que realmente nos interesa es observar que la propia Administración Pública utiliza uno y otro criterio o instituto, encontrándose el motivo diferenciador en el distinto fundamento que en cada caso aconseja la eliminación del acto. Esta distinta motivación es la que por otra parte determina una diversidad de tratamiento jurídico. Aquí está pues la razón de que entendamos que la anulación se refiere siempre a los actos nu los o anulables y que la revocación se refiere a los actos inoportunos o contrarios al interés público.

Independientemente de la distinción que se ha dejado establecida surge el problema de saber si la Administración puede volver sobre sus propios actos o queda vinculada a ellos.

Acerca de que la Administración quede vinculada a los actos que dicta, es lo que se conoce como Invariabilidad

de los actos administrativos, en términos generales esta in variabilidad arranca del principio de la seguridad jurídica y de la buena fe que amparan las situaciones creadas a partir de que son dictados los actos.

"El derecho exige permanencia (quieta non movere) pero sobre todo, es la consecuencia de haberse aplicado al De recho Administrativo, un principio que inicialmente tiene - su origen en el Derecho Procesal y constituye por tanto un carácter propio de las sentencias judiciales: o sea el prin cipio de la cosa juzgada".

No obstante Garrido Falla desconoce las exigencias - así como los argumentos que hayan podido manejarse en la - aplicación de la cosa juzgada en los actos administrativos: que son propios de este tipo de actos jurídicos. No puede admitirse que la Administración confiera a sus actos de -- fuerza material de cosa juzgada, que el juez ordinario confiere a la sentencia pues como señala Forsthoff, que mien - tras ésta se refiera normalmente a un hecho claramente circunscrito perteneciente al pasado y por tanto invariable de facto, la Administración se encuentra ante circunstancias - que escapan a una delimitación temporal hacia el futuro y - que por lo mismo permanecen variables, respecto de situacio nes variables, sería inadmisibile la vinculación que produce la fuerza material de cosa juzgada.

Si la revocación consiste en la posibilidad de que - la Administración pueda revocar sus propios actos cuando -- sus efectos resulten inconvenientes al interés público, no- consideramos que el principio de cosa juzgada sea conveniente para el desarrollo eficaz de nuestra materia.

El maestro Rafael Bielsa nos señala "que en principio el órgano del cual emanó el acto, puede revocarlo si - conserva la potestad de dictarlo en cualquier momento, si - por el contrario su atribución terminó con la emanación del acto, este no puede revocarlo a menos claro está que éste - no sea ejecutorio o integrado por aprobación del órgano competente (en realidad en este caso lo que se revoca es una - decisión propia y no un acto perfecto).

Nos sigue diciendo que el superior jerárquico puede- revocar el acto, si respecto de este tiene competencia para ello, de acuerdo con la regla general, porque en efecto a - veces el legislador considera que el acto de un órgano inferior en el orden jerárquico es irrevisible por el superior, en tal supuesto el acto debe extinguirse por la anulación.- Por otra parte no debe de olvidarse que hay órganos que están en un plano inferior en el orden jerárquico, pero no - son subordinados jerárquicos"10/.

10/ Ob. Cit. Pág. 101 y 102.

Un ejemplo de revocación en nuestro Derecho lo encontramos en el artículo 12 al 24 del reglamento de la Ley de Vías Generales de Comunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1941, que a la letra dice:

"La Secretaría podrá revocar los permisos concedidos por las causas que en ellos se indique y además:

a) Si la empresa reincide en aplicar las cuotas distintas de las aprobadas, sin autorización de la Secretaría, (no obstante lo señalado en este inciso, lo que se debe aplicar es la rescisión y no la revocación como se indica).

b) Cuando se desobedezca sin fundamento legal las indicaciones que la repetida autoridad le haga respecto a las condiciones en que preste los servicios; (al igual que en el caso anterior, consideramos que aquí tampoco se debe hablar de revocación).

c) Cuando no cubra oportunamente sus responsabilidades derivadas de sus maniobras.

d) Cuando ejecute actos que impidan o tiendan a impedir a los demás, la prestación de servicios públicos autorizados.

e) Cuando ejecute actos que impidan o tiendan a impedir la ejecución de maniobras de servicio particular, autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones.

f) Cuando suspenda ilegalmente sus servicios y no los reanude al ser requerida para ello por la Secretaría.

En estos casos nos señala la ley, como causante para revocar los permisos por ella concedidos, se utiliza la palabra revocación de una manera gramatical como la acción o efecto de revocar, por eso mismo nos encontramos dentro de su enunciación situaciones que no corresponden estrictamente a lo que se debe entender por revocación.

Los actos administrativos pueden ser revocados por la autoridad de quien emanan. Esta puede ser de oficio o a petición de parte interesada en caso de que una autoridad inferior tenga una atribución exclusiva de su competencia, el superior jerárquico no podrá revocar ninguno de estos actos, pero sí puede dictarle órdenes e instrucciones y por medio de las mismas el inferior podrá revocar el acto, lo que sucede es que el superior substituye al inferior cuando se rehusa acatar las órdenes de servicio. Siempre hay que considerar la naturaleza subordinada del órgano que dicto el acto, ya que si es dictado por un subordinado, la revocación competereá al superior jerárquico.

La invalidación, a diferencia de lo que sucede con la revocación puede llevarse a cabo por la vía jurisdiccional o por la administrativa, si se utiliza la primera vía, deberá ser siempre a petición de parte, y si se realiza por la vía administrativa se le conocerá como una actividad oficiosa que realiza la misma administración, pudiéndose llevar a cabo por el mismo órgano que haya dictado el acto, o ya sea por su superior jerárquico. Esta actividad oficiosa que realiza la administración lo es aún en el supuesto en que la invalidación se dicte motivada por petición de parte interesada, cosa que consideramos erróneo, y para ello nos remitimos a las páginas posteriores en donde se analizará con mayor detalle.

Ahora bien, el acto revocatorio retira de la vida jurídica a otro acto administrativo considerado válido por razones supervinientes, que van en contra del interés general. Por lo que desmembrando esta situación comprendemos que existen dos clases de actos, uno considerado válido que surte sus efectos de una manera normal, y el otro que es el acto de revocación debiendo éste estar autorizado por la ley, cosa que no siempre sucede por encontrar que sólo determinadas leyes administrativas nos señalan la facultad de revocación, entre otras encontramos a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que en su artículo 504 nos dice:

"Las licencias para extraer agua de los pozos arte - sianos sólo se expedirán cuando los interesados comprueben haber realizado debidamente las obras para perforar, profun - dizar o limpiar esos pozos y haber obtenido la autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia para usar dicha agua. Estas licencias podrán ser revocadas en cualquier - tiempo por el Departamento del Distrito Federal:

1. Si el lugar de ubicación del pozo queda compren - dido en una zona que se declare de protección.

2. Si con la operación del pozo se perjudican los - intereses públicos o privados.

Dicho artículo nos hace referencia a que el acto ad - ministrativo de licencia es plenamente válido, pero que en - el supuesto de que por causas supervinientes se perjudica - ren los intereses públicos o privados, dicha licencia puede ser revocada.

Cosa contraria sucede con la nulidad, en que el acto administrativo está viciado desde su nacimiento ya que tie - ne una invalidez de origen y ésta es declarada por razones - de legalidad, en tanto que la revocación por razones de - oportunidad es cuando se declara.

El artículo 376 de la Ley General de Vías de Comunicaciones, nos señala que los permisos que se otorgan para las instalaciones eléctricas de servicios especiales, o para las estaciones de radio experimentación científica, etc., podrán ser revocables a juicio de la propia Secretaría de Comunicaciones. En este caso nos señalan las causas por las cuales pueden ser revocados los permisos, pero pensamos que lo serán por razones de mera oportunidad.

No obstante lo anteriormente dicho acerca de la revocación, de ésta se puede ejercer en materia administrativa, encontramos ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que se habla de la irrevocabilidad de las resoluciones fiscales. Dicha irrevocabilidad se funda en los artículos 14 y 16 constitucionales, al referirse a que na die puede ser privado de lo que tiene sino mediante juicio-seguido ante la autoridad judicial y en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

Anteriormente durante cierto tiempo la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraba legal las revocaciones que las autoridades administrativas hicieran de sus resoluciones, siempre que éstas fueran contrarias a la ley tal pensamiento lo encontramos en las siguientes ejecutorias:

"REVOCACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. Cuando

el acto administrativo es contrario a la ley, éste no puede enjendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, sino a lo más una aparente situación legal cuya destrucción -- no implica lo que en términos técnicos se denomina priva -- ción de derechos, por lo tanto las autoridades administrati vas pueden revocar, en tales casos sus propias resoluciones, sin violación de las garantías individuales". (Sem. Jud. -- de la Fed. Tomo LXXI).

La anterior ejecutoria nos habla de que puede revo -- carse una resolución cuando sea contraria a la ley, o sea -- que se esté violando a la ley, lo que es para nosotros una -- causa específica de invalidez, ya que dicho acto va en contra de las leyes vigentes.

En otra ejecutoria, la Corte admite la revocación pe -- ro sólo en los casos en que la misma ley lo establece y en -- dicha forma nos señala:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. REVOCACION DE LAS RE -- SOLUCIONES DE LAS. Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente sino que están suje -- tas a determinadas limitaciones, entre las que se encuen -- tran de manera principal, la de que rigiendo el principio -- de que las autoridades administrativas sólo pueden realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los ac --

tos administrativos no puede efectuarse más que cuando lo -
autorizan las reglas generales que rigen al acto". (Sem. -
Jud. de la Fed. Tomo LXXI, Pág. 3310).

Como señalábamos anteriormente la Suprema Corte de -
Justicia de la Nación varió su pensamiento, prohibiendo que
las propias autoridades administrativas podían revocar sus-
propias resoluciones y al efecto transcribimos la siguiente
ejecutoria:

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. REVOCACION DE LAS. -
Las facultades que tienen las autoridades administrativas -
para reconsiderar sus resoluciones revocándolas, no existen
cuando deciden una controversia sobre la aplicación de las-
leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de -
las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser -
desconocidos por una resolución posterior dictada en el mis-
mo asunto". (Sem. Jud. de la Fed. Tomo V. Pág. 649).

Por lo anteriormente consideramos que nuestra Supre-
ma Corte, funda la irrevocabilidad de las resoluciones admi-
nistrativas en cuanto causen perjuicios a los particulares,
pero si la resolución revocatoria les es favorable a los -
particulares ésta puede llevarse a cabo por la propia auto-
ridad administrativa.

III. NULIDAD Y CADUCIDAD

Manuel María Díez nos señala que aún cuando la invalidación y la caducidad entran en el amplio campo de las sanciones jurídicas, la caducidad que se relaciona principalmente con la concesión de servicios públicos, es una sanción que aplica la Administración Pública por el incumplimiento del contrato de concesión. La diferencia esencial entre la caducidad y la nulidad está en que en ésta se presupone la existencia de un acto inválido en tanto que en la caducidad se refiere a un acto válido.

"Por lo demás la caducidad opera en virtud de una autolimitación originaria de la voluntad que ha dado nacimiento al acto concretada en general en el mismo acto. Actúa en consecuencia la misma potestad de la que deriva el acto, por el contrario la invalidación deriva de una manifestación de la voluntad basada en un poder diverso. La invalidez se aplica en el campo del Derecho Público y Privado, mientras que la caducidad es propia del Derecho Público. Se afirma también que el acto de caducidad tiene naturaleza declarativa mientras que la del de invalidación es constitutiva"^{11/}.

De acuerdo con nuestro derecho no podemos estar de -

^{11/} Ob. Cit. Pág. 419.

acuerdo con este autor cuando nos afirma que la caducidad es propia del derecho público, primeramente porque ésta es reconocida en la doctrina privada, y además encontramos en nuestro Código Civil, varias disposiciones que nos hablan de la misma, y sólo a manera de ejemplo citamos lo que nos señalan los artículos 1497 y 1498 que a la letra ordenan:

Art. 1497: "las disposiciones testamentarias cadu-
can y quedan sin efecto en lo relativo a los herederos y le
gatarios:

1. Si el heredero o legatario muere antes que el -
testador o antes de que se cumpla la condición de que depen
da la herencia o legado.

2. Si el heredero o legatario se hace incapaz de re
cibir la herencia o legado.

3. Si éste renuncia a su derecho".

Por lo anterior nos damos cuenta que dentro de nues-
tro derecho privado si existe la caducidad, aunque estricta
mente esté mal empleado el término de caducidad, ya que den
tro del articulado citado las dos primeras fracciones encie
rran matices de caducidad, pero nunca la tercera de ellas,-
que como tal lo dice se trata de una renuncia.

La caducidad debemos entenderla como la pérdida de - un derecho por no haberse ejercitado éste en el tiempo debido.

Encontramos cierta semejanza entre este tipo de sanción con la figura de la prescripción negativa, esto es la pérdida de las obligaciones ocasionadas por el transcurso - del tiempo. Decimos lo anterior porque cuando hablamos de caducidad entendemos que existe la pérdida de un derecho, - pero no tan sólo por el simple transcurrir del tiempo, sino que existe un impedimento para la adquisición del derecho - por el transcurso inútil de un determinado término. Queremos dar a entender con esto que en determinadas relaciones - jurídicas, la ley o la voluntad del particular establece un término fijo para que dentro de él se promueva una acción, - y que en caso de que no se llevare a cabo dicha acción an - tes de la expiración del término fijado, caducaría la misma por negligencia o imposibilidad del titular de la misma.

Sucede que en este caso no existen derecho adquiri - dos sino tan sólo expectativas de derecho, sujetas a cier - tas condiciones legales o contractuales.

Podemos decir que la diferencia entre estas dos figu - ras radica en que en la prescripción negativa se tiene un - derecho, pero que por el no ejercicio del mismo durante -

cierto tiempo se pierde; en tanto que en la caducidad es - el no nacimiento de una acción o un derecho por no cumplir con un requisito que la ley señala, que bien puede ser un - determinado término.

María Díez nos señala que existe cierta similitud en tre la caducidad y la prescripción extintiva (negativa) ya - que una como la otra producen la pérdida de un derecho por - falta del ejercicio dentro de un término fijado por la ley. Este mismo autor entiende como prescripción negativa a aquella que produce la pérdida de un derecho por falta del ejercicio del mismo durante un determinado tiempo^{12/}.

En nuestro derecho positivo encontramos en la ley general de vías y comunicaciones, varios casos de caducidad, - por lo que transcribimos el artículo 29 de la citada ley:

"Art. 29. Las concesiones caducarán por cualquiera - de las causas siguientes:

1. Porque no se presenten los planos de reconoci -- miento y localización de las vías, puertos aéreos, campos - de emergencia, estaciones, talleres y demás obras e instalaciones, dentro del término señalado en las concesiones.

2. Por no construir o no establecer dentro de los -

12/ Ob. cit., pág. 92.

plazos señalados en las concesiones, la parte o la totali -
dad de la vía u obras convenidas.

3. Porque se interrumpa el servicio prestado en to-
do o en parte, sin causa justificada a juicio de la Secreta
ría de Comunicaciones, o sin previa autorización de la mis-
ma.

4. Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cual --
quier manera se grave la concesión, o alguno de los dere --
chos en ella establecidos, o los bienes afectados al servi-
cio público de que se trate, a algún gobierno o Estado ex -
tranjero, o porque se les admita como socios en la Empresa
concesionaria, etc.

De las fracciones citadas consideramos que tan sólo-
las tres primeras de ellas pueden considerarse como causan-
tes de una resolución de caducidad ya que las restantes dan
lugar a la rescisión de las concesiones, pero no así a la -
caducidad de las mismas considerando lo que entendemos por-
tal. Por rescisión entendemos la facultad de resolver las-
obligaciones, en el caso de que uno de los obligados en la-
relación, no cumpliera con lo expresamente pactado.

No obstante las causas que motivan la caducidad, pen
samos que este concepto, no es único en la concesión sino -

se puede dar en todas las ramas del Derecho, existiendo -- siempre que la ley o la voluntad del hombre fijen un determinado plazo para el ejercicio de un derecho, ya sea para que subsista dicho derecho o para darle vida.

Para dar por terminado el estudio de esta figura jurídica, citaremos a continuación la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, en que nos da un concepto de la misma.

"CADUCIDAD. Por caducidad debe entenderse la pérdida o la extinción de un derecho, y la caducidad del derecho conduce naturalmente a la caducidad del título que lo funda. Y conforme a la teoría de Manresa decir caducidad, es decir la pérdida del derecho". (Díaz Ramón. Tomo XXIV. Pág. 622).

IV. LA NULIDAD Y LA CONDICION RESOLUTORIA

Clásicamente se ha sostenido que la condición en sus dos aspectos, viene siendo todo acontecimiento futuro e incierto del cual depende el nacimiento o la extinción de derechos y obligaciones.

En nuestro estudio la condición que nos interesa es la resolutoria, la cual se define como el acontecimiento futuro de la realización incierta que tiene como fin la extin

ción de los efectos producidos.

Como nos damos cuenta la condición ya sea suspensiva o resolutoria debe presentar las características de que precisan de un acontecimiento futuro y que ese acontecimiento debe ser incierto. Por acontecimiento futuro entendemos a aquello que puede venir, lo que pueda suceder, y por acontecimiento incierto comprendemos la posibilidad de que se lleque o no a realizar el hecho futuro.

La invalidación a diferencia de la condición, no es un acontecimiento, sino un acto que tiene por objeto extinguir los efectos producidos o impedir que estos se produzcan.

María Díez nos dice: "que existe cierta similitud entre la invalidación y la condición resolutoria. Y es de observarse que la condición es un hecho, mientras que la invalidación es un acto. Por lo demás la condición resolutoria opera automáticamente en virtud de la misma voluntad que dió origen al acto y con los efectos que esa voluntad tuvo en mira, mientras que la invalidación opera en virtud de un acto distinto del invalidado.

En la condición resolutoria cesa el acto y se extingue la relación en mérito de la misma potestad que lo ha he

cho nacer, y en la invalidación el acto se elimina en virtud de un poder distinto del que le dió origen. Es menester hacer notar también que la condición resolutoria no tiene vinculación alguna con el concepto de validez del acto, mientras que la invalidación presupone la invalidez del mismo "13/.

Cuando se celebra el acto con la modalidad de la condición resolutoria las partes cumplen con todas sus prestaciones como si se tratara de un acto que no se encuentra sujeto a dicha modalidad, sino que se sigue el camino normal para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la operación, pero la duda que nace es la de si subsistirá dicha relación, ya sea porque se llegue a realizar la condición a que se encuentra sujeta.

Nuestro Código Civil Vigente nos habla de la condición resolutoria en su artículo 1940 que dice:

"La condición es resolutoria cuando cumplida ésta se resuelve la obligación volviendo las cosas al estado que tenían, como si esa obligación no hubiere existido".

Considerando que las relaciones de derecho privado se pueden encontrar en varios casos en que se pacte la condición resolutoria, y que puede suceder que en ciertos con-

tratos administrativos se llegare a pactar, pero aún así no la consideramos de mucho uso en nuestra materia.

V. LA NULIDAD Y LA TRANSACCION

La transacción se ha considerado como una institu --
ción correspondiente al campo del Derecho Privado.

Gutiérrez y González nos señala "que otra forma más-
de extinguir los derechos de crédito, es la transacción y -
que produce sus efectos respecto de los derechos y obligacio
nes que eran materia de una controversia que ya estuviera -
en conocimiento de las autoridades judiciales, o aún no se-
llegare a ese estado"14/.

La transacción en nuestro derecho privado, nos la in-
dica el artículo 2944 del Código Civil Vigente que nos di-
ce: que es un contrato por el cual las partes haciéndose -
recíprocas concesiones terminan una controversia presente -
o previenen una futura.

Los efectos que produce la transacción respecto de -
las partes que la celebren, son los mismos que los de una-
sentencia judicial contra la cual no procede ningún recurso,
esto es que la transacción genera efectos de cosa juzgada^{15/}.

14/ Ob. Cit. Pág. 873

15/ Idem. Pág. 874.

De igual forma nos señala el artículo 2953 de nuestro código civil lo siguiente:

"La transacción tiene respecto de las partes la misma eficacia y autoridad que la cosa juzgada, pero podrá perderse la nulidad ó la rescisión de aquella en los casos autorizados por la ley".

Una vez conocido lo que se entiende por transacción dentro del Derecho Privado, pasaremos a exponer el pensamiento de algunos autores que pretenden enmarcar a ésta en el campo del Derecho Administrativo, por lo que esbozaremos aunque sea de una manera superficial las diferencias existentes entre éstas y la invalidación.

Ya sabemos que la invalidez no es un contrato, como lo es la transacción sino que es una sanción legal, por lo que esta figura provoca fuertes polémicas en el campo del Derecho Público.

Siguiendo nuevamente la exposición de Manuel María Diez nos dice que: "esta figura aceptada en el campo del Derecho Privado, provoca fuertes discusiones en el campo del Derecho Público, porque se concibe difícilmente que se pueda sustituir un acto autoritario, como fuente de la relación, por otra de naturaleza contractual, se acepta la

transacción en el campo del Derecho Público y se considera que es inexacto considerarla con respecto al acto administrativo, del que ha surgido la relación jurídica transada como una invalidación, revocación o una reforma, etc. Tiene presente el fin y el funcionamiento de la transacción y se considera que se trata de un acto con fisonomía propia, por lo que no se le puede negar el carácter de una verdadera transacción en el sentido técnico jurídico y por ende distinta de la invalidación. Por lo demás en la transacción se verifica un fenómeno completamente distinto al que ocurre en la invalidación, que es el de la conservación del acto y de la relación jurídica, con el agregado de una nueva relación distinta de la primera, pero estrechamente vinculada a la misma".

Después de esta exposición tan brillante queda poco de que hablar sobre la transacción, por lo que estamos de acuerdo al considerar que no se le debe tomar como un acto de invalidación, revocación o reforma, ya que tiene sus caracteres propios, además que como él mismo nos señala que lo que se trata de buscar con la transacción no es la privación de los efectos o de la relación, sino que por el contrario se busca el mantenimiento de la relación o de sus efectos en la vida jurídica, ya sea esto por ser más conveniente para las mismas partes. Decimos que estamos de acuerdo con el citado autor en cuanto que no se debe confundir -

a la invalidación con la transacción, pero seguimos en la -
incertidumbre por no saber si la transacción se lleva a ca-
bo en nuestra materia.

Nota característica de la transacción, según hemos -
visto es que por las concesiones recíprocas que se hacen -
las partes, sacrifican cada una de ellas algo de sus dere -
chos o pretensiones. Existe en ellas un ánimo de transigir
para concluir el litigio o evitarlo mediante dichos sacrifi -
cios cosa que nos hace pensar que en nuestra materia es di -
fícil encontrar casos en que se encuentre la transacción, -
esto es por el carácter autoritario con que se cuenta en la
Administración Pública, pero no obstante ello encontramos -
en nuestra práctica administrativa a los llamados convenios
fiscales de regularización que se celebran entre el Fisco -
Federal y los causantes, cuyo objeto es el de extinguir por
el pago una obligación determinada a cargo del sujeto pasi -
vo de la relación. Mediante este tipo de convenios en mate -
ria fiscal, se da por finiquitado el pago de los impuestos -
que se debieron cubrir al realizarse los supuestos señala -
dos por la ley, y que no fueron pagados correctamente por -
el causante. Se perciben cantidades determinadas de impues -
tos, pero no el cobro de las cantidades exactas que confor -
me a la realización de los presupuestos de los textos tribu -
tarios deben ingresarse, por lo que el Fisco realiza una re -
nuncia expresa a lo que realmente debería de percibir al -

llevar a cabo una transacción con el causante, en esta forma nos damos cuenta que la Administración aún con su carácter autoritario puede llegar a realizar transacciones con los particulares en las cuales se llegan a sacrificar algunos de sus derechos o pretensiones, ya sea esto por venir mejor a sus intereses.

VI. LA NULIDAD Y LA RENUNCIA

Gramaticalmente el vocablo renuncia significa dimisión o dejación voluntaria de una cosa que se posee, o del derecho a ella.

"Se puede distinguir también la invalidación de la renuncia entendiéndola por ésta la dimensión de un derecho que se extingue por la sola voluntad del titular. Y en base a esta noción se puede distinguir a la renuncia de la invalidación.

La renuncia se refiere a una facultad de la disposición sobre derechos subjetivos propios, y por ello renuncia y derechos subjetivos son términos coexistentes. Por lo contrario dice Romanelli que la invalidación y los derechos subjetivos son conceptos que se excluyen porque donde corresponde aplicar la invalidación, no cabe el concepto de derecho subjetivo ya que ningún derecho puede nacer de un

acto inválido. Por lo demás la posibilidad de renunciar de pende de la voluntad de quien dispone del derecho subjetivo, mientras que la invalidación se realiza contra la voluntad del pretendido titular del derecho subjetivo que naciera - del acto que fue invalidado^{16/}.

Consideramos que no tiene objeto distinguir estas - dos figuras jurídicas reparando en que para nosotros ni siquiera existe semejanza entre estos dos vocablos. Por un - lado recordemos que la invalidación cuando se realiza es de bido a que un determinado acto no cumplió con los requisi - tos (esenciales o de validez) que establece la ley, y que - por lo tanto se considera viciado, privándolo de que produz ca sus efectos deseados, en tanto que la renuncia es una fa cultad personal de disponer ya sea de nuestros propios dere chos, bienes, posesiones, etc.; sin que sea necesario que renunciemos a ellos por encontrarse viciados o sancionados - por una norma legal, sino tan sólo por la simple convenien - cia o utilidad que a nosotros nos reporte.

Creemos por lo tanto que son dos figuras jurídicas - completamente distintas, con fisonomía propia por lo que es imposible que puedan llegar a confundirse estas figuras.

16/ Manuel María Díez. Ob. Cit. Pág. 421.

En la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, encontramos varios casos en que se palpa esta figura. Esta ley tiene como objeto el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales con el fin de estimular el establecimiento de nuevas actividades industriales o buscar el mejor desarrollo de las existentes, tal es el caso del artículo 5o. de la citada ley que nos señala:

"Gozarán de franquicias fiscales, en los términos de la presente ley y de su reglamento, las siguientes industrias nuevas o necesarias"

Lo que realiza en este caso la autoridad fiscal es una renuncia expresa al cobro del impuesto que de por ley debería de percibir, pero renuncia a él y lleva a cabo la franquicia para ayudar al progreso de la industria nacional, haciendo uso de su propio derecho.

VII. LA INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se ha discutido mucho acerca de la inexistencia del acto administrativo ya que se considera que si se habla de inexistencia no se puede hablar de acto, ya que una cosa es o no es.

Manuel María Díez nos dice que "en sentido literal, - el acto inexistente es aquel que no ha existido, y vale decir que está presente como si éste hubiera existido pero - que en realidad no existió. En este supuesto se concibe - que se trata de algo más que de la ilegalidad del acto, y - que la sanción puede ser más radical que la de la simple - nulidad"17/.

Al igual que María Díez, nos enseña Rafael Bielsa - cuando nos dice que "la idea de acto inexistente, fácil es inducirlo y por lo tanto expresa un concepto negativo; al decir acto inexistente, es como decir que no hay acto. Nos sigue diciendo que crear una categoría de actos inexistentes es poco serio. Una cosa es o no es; existe o no existe, si se quiere decir acto jurídico inexistente entonces - ya se está significando algo, que en realidad no es un acto sino un hecho jurídico.

Más adelante nos expresa que el empleo de la expresión de acto inexistente, algo impropia en el lenguaje jurídico y también ilógica tiene un origen casuista (o sea que considera hechos realizados con el nombre de actos) pero en los cuales faltan elementos constitutivos, en cambio en el acto nulo esos elementos existen, pero viciados de tal gravedad, que la ley los priva sin remedio, de los efectos jurídicos

17/ Ob. Cit. Pág. 383.

dicos que se propusieron. En cambio en los actos anulables el vicio no es de tanta gravedad, pues el acto puede convalidarse.

La denominación de acto inexistente es una de esas tantas expresiones convencionales que se crean con el propósito de diferenciar lo que es de lo que no es, y que lejos de servir al fin que se proponen, introducen confusión en las ideas claras, lo peor es que se encuentran adeptos como ocurre con las novedades de esta índole".

María Díez nos dice "que es indudable que existe una fundamentada contradicción terminológica entre los conceptos de acto y de inexistente, porque una cosa es o no es, como lo afirma Rafael Bielsa, pero es que la expresión se refiere a una calidad de carácter negativo del acto jurídico.

Por lo demás sería poco adecuado impugnar la categoría de acto inexistente y admitirlo en realidad bajo otro nombre: vía de hecho, acto viciado de nulidad insanable, etc. En efecto bajo cualquiera de estos nombres los resultados son los mismos, los actos son sin ningún valor, por ello debe considerarse siempre la relación del derecho con el acto y al no encontrar en éste determinadas condiciones -

jurídicas, se acude a la idea negativa de la inexistencia.- Al hablar de inexistencia con relación a un fenómeno jurídico y a actos que se refieren a una esfera virtual y potencialmente jurídica, aún cuando no se llegue a reunir todos sus elementos se afirma que el concepto no es metajurídico ni filosófico sino jurídico".^{18/}

Más adelante nos señala que para que un acto sea considerado como tal debe contener los elementos esenciales y de existencia del mismo. Tales como el sujeto, el objeto y la forma.

Agrega que la falta de cualquiera de los elementos anteriores trae aparejada la ausencia del mismo acto, y que en este supuesto el acto no ha nacido, precisamente por la falta de sus elementos esenciales. Nos sigue diciendo que sería distinto en el supuesto de que hubiera vicios, incapacidades, defectos de forma, etc. En estos casos el acto habría nacido aunque afectado por un vicio que podría dar lugar a su invalidez, por lo tanto la nulidad es un concepto jurídico que resulta de un obstáculo legal, y la inexistencia deriva de un impedimento que está en la naturaleza misma de la cosa.

Jéze nos dice que ciertas irregularidades entrañan -
^{18/} Ob. Cit. Pág. 388 y 389.

la inexistencia de los actos jurídicos y que no es necesario que una autoridad pública, o sea que el Juez constate esta inexistencia. El acto no producirá ninguno de los efectos queridos por el autor, y que todo interesado podrá invocar esa inexistencia por todos los medios y en esta época. La irregularidad del acto no puede ser invocada de ninguna, ni por la prescripción, ni la ratificación pueden hacerla desaparecer^{19/}.

En consecuencia consideramos que los actos inexistentes tienen caracteres propios que los distinguen de los actos nulos. Los actos inexistentes no son ejecutorios, y no se presume su legitimidad, la acción para atacar al acto inexistente es imprescriptible y puede ser intentado por todo aquel que se sienta afectado en su interés legítimo, por la emisión del acto, y no puede ser convalidado por ningún motivo.

A continuación transcribiremos el artículo 139 del Código Agrario Vigente que nos habla expresamente de los actos inexistentes, disposiciones realmente difíciles de encontrar en nuestra legislación positiva.

"Art. 139. Son inexistentes todos los actos de los -

^{19/} Principios Generales de Derecho Administrativo. Citado por Díez. Pág. 381. Madrid, 1928.

particulares, y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, - de los Estados, así como los de las autoridades judiciales-federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por-consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos - agrarios a los núcleos de población, sino están expresamen-

te autorizados por la ley".

Consideramos que si las autoridades actúan dictando-resoluciones, acuerdos, o cualquier otro acto que tenga como fin la de privar ya sea totalmente o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, sin que se es té expresamente autorizado por la ley, se cae en el vicio - del desvío de poder, ya que al realizar el acto privativo - lo hace con un fin diverso al señalado por la ley, por no-estar expresamente autorizado por la misma.

Con lo expuesto anteriormente acerca de la invalidez en nuestro derecho positivo, damos por terminado este capítulo, para pasar a estudiar las causas que podríamos llamar "concretas" de la nulidad del acto administrativo.

C A P I T U L O I V

CAUSAS DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- I. INCOMPETENCIA
- II. DESVIO DE PODER
- III. VICIOS DE LA VOLUNTAD
- IV. VICIOS DE FORMA
- V. VIOLACION DE LA LEY
- VI. VICIOS DE MERITO
- VII. AUTORIDAD COMPETENTE PARA INVALIDAR
- VIII. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE



CAUSAS DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En los capítulos anteriores decíamos de que cuando a un acto le llegare a faltar un elemento de los considerados orgánicos o de definición, este acto se vería afectado de la inexistencia, y que cuando le llegase a faltar un elemento secundario no considerado esencial para su nacimiento, o de que alguno de los mismos elementos se hayan manifestado irregularmente estaríamos frente al acto afectado de nulidad, ya sea esta relativa o absoluta; por lo tanto antes de abordar las causas concretas de la nulidad del acto administrativo, haremos un ligero recordatorio de lo expuesto en el primer capítulo referente a los elementos del acto administrativo.

Decíamos que los autores de nuestra materia no nos dan los mismos elementos, pero que en general coincidían en sus clasificaciones. Por nuestra parte nosotros sin apegarnos a una clasificación en sí tomamos los elementos que nos

señala el maestro Don Andrés Serra Rojas, en su texto de Derecho Administrativo y que son los siguientes: a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo, e) el mérito, f) la forma.

Señalabamos que el sujeto es el órgano de la Administración Pública que realiza el acto administrativo, por lo que sujeto y órgano se llegan a identificar. Decíamos también que algunos autores hablan de la competencia en lugar del sujeto, considerando a la primera como el límite de las atribuciones del órgano, por lo que pensamos que debemos incluirla dentro del elemento sujeto.

El acto que emite la Administración debe estar formado por una voluntad libremente manifestada o sea que no debe estar viciada por el error, el dolo o la violencia, ya sea esta última física o moral.

El acto administrativo debe perseguir siempre un determinado objeto. Este objeto ha sido identificado por -- ciertos autores como el contenido del propio acto, pero pensamos que su significado en este caso es el mismo. Decía -- mos que el objeto es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir.

El motivo es el elemento que debemos entender como --

las razones que ha tenido la Administración para dictar el acto administrativo. Es el porqué del acto.

Como quinto elemento del acto tenemos al mérito, y se dice que este es la conveniencia y utilidad del acto. Su adaptación a la obtención de los fines que con la emanación del acto se pretende obtener. Autores como Garrido Falla le llaman al mérito el fin o la finalidad del acto administrativo^{1/}.

Por último tenemos como elemento del acto a la forma, que viene siendo la exteriorización del acto administrativo, o sea que es la expresión externa del propio acto.

Manuel maría Díez nos señala en su obra "El acto Administrativo" que los vicios que afectan la legitimidad del acto se refieren a los elementos del acto que se hacen a la legitimidad del mismo, en tanto que los vicios de mérito afectan solamente al contenido del acto^{2/}.

En consecuencia, el acto administrativo válido en cuanto a su legitimidad se refiere, debe de reunir las siguientes condiciones: a) que emane de un órgano competente; b) que haya una manifestación de la voluntad; c) que haya un objeto cierto; y d) que exista una forma.

^{1/} Ob. Cit. Pág. 459.

^{2/} Ob. Cit. Pág. 397.

Pasaremos ahora a realizar el estudio del primer vicio que afecta al acto administrativo.

I. INCOMPETENCIA

Repitiendo lo tantas veces dicho, el acto administrativo debe ser realizado por un órgano de la Administración. Este órgano o agente público debe de tener una competencia otorgada por la ley que lo autorice para actuar dentro de determinados límites, y así pueda dictar los actos administrativos dentro de sus respectivos límites.

Por incompetencia podríamos entender la ineptitud que tiene un agente de la Administración o una autoridad para la creación de actos que legalmente no se encuentran comprendidos en su esfera de atribuciones. Al dictar un acto no comprendido dentro de sus atribuciones e invadiendo la esfera de competencia de alguna otra autoridad, se incurre en el vicio de la incompetencia de la autoridad, que dicta el acto.

Dentro de este concepto no debemos comprender a la figura del usurpador de poderes, ya que como nos señala el maestro Nava Negrete que "dicha figura es susceptible de dos modalidades: a) la intrusión de la autoridad administrativa en el campo del propio poder legislativo o de las

autoridades jurisdiccionales, ya sean judiciales o administrativas; b) la intrusión de una persona desprovista de toda autoridad pública, en el ámbito de la materia administrativa (o sea los actos administrativos producidos por un particular)."

Nos sigue diciendo el citado autor que ni el Consejo de Estado, ni la doctrina han logrado llegar a una adecuada estable de las expresiones de la incompetencia y usurpación de poder, debido esto a la idea poco precisa que se tiene acerca de esta última, apreciando lo indicado por la confusión de las decisiones del Consejo y en los casos con que la doctrina trata de ejemplificarlos. Agrega que si el Consejo de Estado y la doctrina aceptan de una manera expresa o implícitamente, las modalidades de que es susceptible la usurpación de poder, existe un desacuerdo entre ambos para resolver si en los casos de usurpación procede o no el recurso por exceso de poder. La conducta que sigue el Consejo en sus sentencias no es uniforme, ya que en ciertas ocasiones admite el recurso y declara la inexistencia del acto, y en otras de plano no lo acepta y opina que la inexistencia puede ser invocada de pleno derecho, en cualquier tiempo y ante cualquier jurisdicción; o sucede que lo admite siempre y cuando no exista otro recurso que pueda proteger al demandante. De la misma manera se conduce la doctrina, por no tener uniformidad de criterio.

"Lo cierto es que se reconoce tanto por el Consejo - como por la Doctrina la veracidad de dos juicios: que el - acto viciado de incompetencia es anulable y vive en el mundo del derecho, aún cuando es irregular; que el acto usurpado de poder es un acto inexistente jurídicamente, se produce y vive al margen del mundo jurídico. Por lo tanto opinamos que en consecuencia el recurso por exceso de poder no es factible contra los usurpadores de poder, en razón de - que siendo aquel un medio de control de la legalidad ningún papel le queda por realizar ante lo que no es irregular a - la luz de la ley por no existir ni regular ni irregular, jurídicamente hablando quedan pues las ideas de usurpación de poder y la de incompetencia como dos situaciones diferentes, la primera de "alegalidad" y la segunda de "ilegalidad".

El vicio de incompetencia se ve dominado por el supuuesto de la invasión de atribuciones o de funciones, en el cual el acto sojuzgado proviene de una autoridad administrativa actuante en el campo administrativo, pero en el que - ese acto ha sido producido por una autoridad distinta a la autoridad a quien la ley ha investido de poder para producirlo. La invasión de atribuciones puede ser realizada: a) Por una autoridad inferior sobre el dominio de una autoridad superior; b) Por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior; c) Por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella"^{3/}

3/ Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. Pág. 227 y 228.

Para nosotros estos tres supuestos nos dice lo que -
debemos entender por incompetencia y consideramos que la -
sanción que se debe imponer a los dos primeros supuestos o -
sea a la incompetencia jerárquica debe ser la relativa, da -
do que la autoridad realizadora del acto puede subsanar el -
vicio cometido. Y para el último se debe aplicar la nuli -
dad absoluta, considerando la gravedad del vicio ocasionado
por la intervención de una autoridad de igual grado en el -
campo de la competencia de otra y por lo mismo es suscepti -
ble de impugnarse por cualquier interesado.

El maestro Gabino Fraga nos habla en su texto de dos
clases de competencia una que podríamos llamar constitucio -
nal y la otra la denomina como administrativa. La primera -
de ellas es la que nos señala nuestra constitución al refe -
rirse al ámbito de la competencia entre las autoridades fe -
derales y las de los Estados; así como también cuando nos -
señala la relativa a los distintos poderes de la Unión.

Señala que "la falta de competencia constitucional -
viene a traducirse en una falta de la voluntad creadora del
acto jurídico". De tal modo que cuando se realiza un acto -
por una autoridad constitucionalmente incompetente, debe -
llegarse a la conclusión, de que tal acto se verá afectado -
por la inexistencia^{4/}.

^{4/} Ob. Cit. Pág. 210 y 211.

La competencia de orden administrativo es aquella - con que cuentan los diversos órganos dentro del mismo Poder Administrativo. Nos sigue diciendo el citado autor, que en el caso de que haya incompetencia de orden administrativo - se debe adoptar la misma solución que al tratarse de la incompetencia constitucional, porque lo que sucede es que el funcionario que realiza el acto obra sin representación y - su voluntad no es ya como órgano de la Administración, sino como simple particular.

De acuerdo con lo expuesto, entendemos que la competencia marca los límites de las atribuciones con que cuenta una autoridad administrativa y que dicho agente público se encuentra investido de poder en relación a ciertos actos de determinada materia, dentro de una señalada demarcación territorial y con relación a cierto tiempo. En caso de que dicha autoridad o Agente Administrativo no cumpliera con al - guno de estos supuestos anotados se podrá presentar la in - competencia, ya sea por razón de la materia en relación al lugar o territorio y en razón del tiempo.

Siguiendo el orden apuntado, trataremos a continua - ción dichas formas de incompetencia:

a) Incompetencia por razón de la materia

Se nos presenta esta clase de incompetencia cuando - una autoridad de carácter administrativo que tiene señala - dos en la ley determinados tipos de asuntos o sea materias específicas, pretende o interfiere en la acción de otra autoridad. El acto que llegare a realizar o pretenda realizarlo, se vería afectado de nulidad por haberse salido del cause legal en la materia que le compete conocer.

Acerca de esta forma de incompetencia encontramos in finidad de casos en nuestra vida práctica administrativa, y tan sólo a manera de ejemplo citaremos los casos en que una determinada Secretaría, como la de Gobernación, realizara - actos correspondientes exclusivamente a la Secretaría de Ma rina; o cuando las entidades municipales invaden la compe tencia estatal o cuando en sentido contrario el Estado re - suelve cuestiones reservadas a los municipios.

El maestro Garrido Falla denomina a este tipo de in - competencia con el nombre de funcional y al respecto nos se ñala en su obra de Derecho Administrativo "que la violación de la competencia funcional da lugar normalmente a supues - tos de incompetencia absoluta. Casos de incompetencia abso - luta son de una parte aquellos que pudieran explicarse tam - bién como defectos de capacidad del ente que actúa, como - por ejemplo cuando las entidades locales invaden la compe - tencia estatal o cuando en un régimen de autonomía municí -

pal, el Estado resuelve cuestiones reservadas a los municipios; de otra cuando autoridades de una rama administrativa invaden competencias que de una manera notoria están a - tribuidas a otra rama distinta".

b) Incompetencia por razón del lugar

Se dice que la competencia territorial se viola, -- cuando una autoridad interviene en el ámbito espacial reservado por el derecho objetivo a otra. Lo que sucede en es - tos casos es que ciertas autoridades que teniendo faculta - des para realizar o dictar actos de una determinada materia, al igual que otra autoridad pero que se encuentra ubicada - en una circunscripción territorial distinta, dictan un acto con pretensiones a que surta sus efectos fuera de su demar - cación, en el ámbito espacial de otra autoridad si esto su - cede se está invadiendo la competencia ajena o de otra auto - ridad.

c) Incompetencia por razón del tiempo

Considerando que las atribuciones de un agente de la Administración no tienen una duración eterna, ya que son li - mitadas en el tiempo, por lo tanto todo acto que llegare a - realizarse fuera del plazo que le otorga la ley, no tendrá - validez legal.

Al respecto María Díez nos expresa que "en cuanto a la incompetencia por razón del tiempo, se produce en el caso en que el acto lo dicte el órgano que en ese momento no era competente por haber pasado la oportunidad legal determinada para producir esos efectos o por no haber llegado -- esa oportunidad".

Analizando esta forma de incompetencia que nos señala el citado autor, pensamos que más bien que incompetencia se trata de una usurpación de poder, ya que si el órgano al dictar el acto, no contaba con la aptitud legal para realizarlo por haber pasado la oportunidad legal determinada para producir los efectos deseados, o por no haber llegado -- esa oportunidad, da resultado a que cuando lo dictó era un simple particular.

Estas tres clases de incompetencia se dan por ciertos autores en la doctrina administrativa, pero también nos mencionan la incompetencia por razón de grado o jerarquía, que es la que señalamos en nuestro inciso "a".

Cuando nos referimos a lo que consideraba el maestro Nava Negrete, como invasión de atribuciones o funciones. Esta incompetencia se presenta siempre que una autoridad inferior pretende realizar un acto administrativo que se en - cuentra reservado a una autoridad superior; siempre y cuan

do no tenga las facultades expresamente establecidas en la ley, la autoridad superior para delegar a la inferior la función que legalmente le compete. Lo mismo sucede al conocer una autoridad jerárquicamente superior, asuntos que son de la competencia exclusiva de la inferior.

Siguiendo nuevamente al maestro Garrido Falla nos dice que este tipo de vicio puede producirse en las siguientes hipótesis:

"1. Cuando un superior jerárquico conoce cuestiones que son de la competencia exclusiva de un órgano inferior.

2. Cuando un órgano inferior conoce y resuelve cuestiones de la competencia reservada al superior jerárquico.

3. Cuando un órgano administrativo actúa en virtud de una delegación de competencia que estaba prohibida o para la que no estaba autorizado el órgano delegante. Aquí se presenta una doble incompetencia: la del órgano que delegó lo que no podía delegar, y la del que actuó en virtud de esa delegación ilegal. No obstante hay que entender que el vicio es de simple anulabilidad por la apariencia jurídica que la delegación produjo".

Las dos primeras formas de incompetencia citadas con

cuerdan con las que emitimos anteriormente y estamos completamente de acuerdo con ellas hasta en lo que a la sanción - se refiere, pero no así con el supuesto expuesto en el último apartado ya que más bien que una incompetencia pensamos - que el acto se encuentra afectado con el vicio de violación de la ley, por estarse actuando en contra de ella, ya que - el órgano administrativo dictó un acto en contra de los dis puesto en un precepto legal, que es la no autorización para delegar su competencia.

Expuesto de una manera general lo que se ha escrito - en la doctrina administrativa con relación a la incompetencia, daremos a continuación un panorama a manera de explica ción de lo que es este vicio dentro de la ley positiva admi nistrativa.

Nuestra ley de Secretarías y Departamentos de Estado nos indican a través de su articulado la competencia que - tiene cada una de las Secretarías o Departamentos para cono cer del despacho de los asuntos por ella consignados. A ma nera de ejemplo citaremos el artículo 2o. de la mencionada - ley en su fracción XXIV.

"Art. 2o. A la Secretaría de Gobernación correspon - de el despacho de los siguientes asuntos:

XXIV. Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios con excepción de la colonización y del turismo".

Este artículo nos señala uno de los tantos asuntos - para lo que tiene competencia la Secretaría de Gobernación, no teniendo potestad para conocer sobre asuntos de colonización y de turismo, por ser estos competencia del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de la Reforma Agraria) y del Departamento de Turismo. Al respecto el artículo 20 de la ley a estudio nos señala que:

"Cada Secretaría o Departamento formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Al igual que el artículo citado, el 22 nos dice claramente que cada Secretaría o sus titulares deben solamente conocer de los asuntos que le son conferidos por dicha ley.

Tal artículo nos dice lo siguiente:

"Los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercerán las funciones de su competencia, por acuerdo del Presidente de la República".

Sacamos a conclusión de los citados preceptos legales que cada Secretaría debe de realizar sus atribuciones que le confiere la ley, sin intervenir en la esfera de las demás, ya que si esto sucediese se verían viciadas sus resoluciones y por lo tanto impugnadas por la nulidad.

Estos supuestos de incompetencia se realizan entre autoridades que tienen un rango igual, pero señalamos que se podría dar la incompetencia entre autoridades jerárquicamente distintas. Tal caso puede suceder en el supuesto que nos establece el artículo 25 de la citada ley que a la letra dice:

"Al frente de cada Secretaría habrá un secretario, un subsecretario, el número de auxiliares que determine el presupuesto de egresos de la federación, y un oficial mayor. Al frente de cada Departamento habrá un Jefe, los Secretarios que determine el presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor".

Vemos que existen autoridades distintas, jerárquicamente hablando, por lo que si alguna de ellas no teniendo ciertas atribuciones delegadas llegasen a realizar un acto que no les corresponde estarían incurriendo en un vicio de incompetencia.

El artículo 26 nos habla de que para la mejor organización del trabajo podrá haber delegación de funciones.

"Art. 26. El despacho y resolución de todos los -- asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias -- pero para la mejor organización del trabajo los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de las facultades administrativas no discrecionales para casos o ramas determinadas".

Damos con esto por terminado el estudio relativo a - la incompetencia, para pasar ahora a estudiar otro de los - vicios que afectan a la legalidad del acto administrativo, - o sea el desvío de poder.

II. DESVIO DE PODER

Se dice que la administración al realizar un determinado acto ésta debe seguir o perseguir el fin señalado por la ley. Cuando la misma Administración realiza un acto con un fin diverso al señalado, se presenta la causa de invalidez que en la doctrina se le conoce como Desvío de Poder.

Hauriou, nos define este exceso de poder, diciéndonos "que es el hecho de una autoridad administrativa que, -

realizando un acto de su competencia observando las formas-prescritas sin cometer ninguna violación formal de la ley, - usa sus poderes para fines distintos de aquellos para que - le han sido conferidos, vale decir que son distintos del - bien del servicio"^{5/}.

En este caso la autoridad administrativa se encuen - tra investida de competencia legal, pero dicha autoridad -- aún cumpliendo con todas aquellas formalidades prescritas - en la ley, no persigue el fin del interés público y general que pretende la propia Ley, sino que realiza el acto ya sea éste para satisfacer un interés propio o uno distinto del - público.

El autor Royo Villanova, nos señala que el uso de po - deres de una autoridad administrativa para la realización - de un fin distinto de aquel el cual le han sido concedidos - por el legislador da lugar a la nulidad, ya que por amplios que sean los poderes que se le han asignado a una autoridad, le han sido concedidos tan sólo para un fin público, por lo que existe el desvío de poder cuando se persiguen fines per - sonales, de venganza, de lucro, políticos, etc. Y aún per - siguiendo una finalidad de interés público, pero que no es - la señalada por el legislador, se cae en la desviación de -

^{5/} Citado por María Díez. Ob. cit., pág. 402.

poder. A manera de ejemplo señalaremos el caso de que ciertas medidas de carácter policiaco, se persigan fines de materia fiscal.

Ahora bien, la apreciación de este vicio es sumamente difícil, ya que la autoridad que realiza el acto con fines diversos a los del interés público o sin someterse a las normas legales que le fijan sus cometidos no va a ser tan ingenua para dejar ver que está realizando un acto fuera de sus obligaciones, sino que tratará de disimular, de esconder aquello que está realizando, ya que como dice Garrido Falla, que es natural que la autoridad que ha actuado por móviles ajenos al servicio, se habrá preocupado de enmascararlos en una forma conveniente.

Prat, nos dice que en cuanto se alegue la inexistencia por el desvío de poder, el juez debe entrar al examen del mismo haciendo una doble investigación: a). La determinación del fin de la norma de derecho; b). La búsqueda del móvil que se propuso el agente administrativo al emitir el acto^{6/}.

Las incongruencias que resulten de la investigación realizada por el juez entre ambas finalidades es lo que con

^{6/} Citado por María Díez. ob. cit., pág. 403.

figura el desvío de poder. En lo que hace a la determinación del fin legal, se puede decir que el desvío de poder importa una ilegalidad.

Determinar la finalidad que la norma jurídica impone a los actos de la Administración es de difícil determinación. Se pueden conocer de una manera veraz los límites de la competencia, la forma que debe tener el acto, la decisión que impone determinada circunstancia de hecho, pero no sucede lo mismo con relación al fin. En nuestra materia -- de derecho público la actividad se realiza generalmente -- con el objeto de satisfacer el interés general y en el campo del derecho público la acción tiene que orientarse en el sentido del interés general.

En cuanto a la búsqueda del móvil que se propuso el agente de la administración al emitir el acto, en cuanto a su legalidad se impone, es de muy difícil solución. Ello -- por cuanto si la autoridad administrativa incurre en el desvío de poder, lo hace guiado generalmente por la mala fé; -- sabe que traiciona la intención del legislador y por ello -- trata de evitar expresar las razones inconfesables que han inspirado sus actos aún en los casos en que exista la obligación de motivarlo. Por ello disimula sus móviles lo que impone al juez la búsqueda de los mismos a través del examen de todas las circunstancias en mérito de las cuales se-

ha dictado el acto administrativo.

Se ha dicho con razón que la definición del interés público se realiza por relación de ciertas situaciones de hecho; por lo tanto precisar la noción del interés público y definirla concretamente, es en realidad definir las situaciones objetivas a las cuales deben corresponder los actos jurídicos.

Recordando lo apuntado en nuestro primer capítulo al hablar de la clasificación de los actos administrativos, decíamos que desde el punto de vista de la relación que guarda la voluntad del agente con la ley, podían los actos clasificarse en reglados y discrecionales; esto nos hace pensar si el desvío de poder se presenta sólo en los actos con facultades regladas o también se puede llegar a presentar en los actos realizados en ejercicio del poder discrecional.

El principio de desviación de poder se presenta indistintamente en las dos formas de facultades. Y en esta forma Romano nos enseña "que tienen el vicio de desviación de poder aquellos actos que, a pesar de mantenerse formal y aparentemente dentro de los límites de las facultades discrecionales se sirven de éstas para fines distintos de aquellos para los cuales esas facultades le son atribuidas. En general agrega que habrá desviación de poder, todas las ve-

ces que falte una correspondencia efectiva entre el acto administrativo y el fin para el que se dió a la Administra - ción la potestad para actuar, consiste se dice en una des - viación del poder discrecional del fin que la ley respecti - va entiende que se ha obtenido por el acto"^{7/}.

Tratando de aclarar lo anteriormente dicho precisa - mos que la Administración al actuar discrecionalmente, ya - porque la norma así lo indique o se entienda de una manera - implícita deberá siempre perseguir el fin que señala la pro - pia ley, o que de ella se desprenda, empleando para ello - los medios más eficaces de que disponga el agente de la ad - ministración. En esta forma resulta evidente que el fin de los actos de la Administración la limita en cuanto que si - el órgano persigue un fin distinto al señalado, cometerá la desviación de poder.

Por consiguiente, nos señala Sayagues Laso, "que -- mientras la administración ejerza racionalmente sus poderes discrecionales, dentro de los límites que fija el derecho, - sus decisiones serán lícitas y no podrán ser anuladas en la vía jurisdiccional"^{8/}.

Ahora bien, que tipo de nulidad será aplicable al ac

^{7/} Citado por María Díez. Ob. cit., pág. 405.

^{8/} Ob. cit., pág. 408.

to que se encuentra afectado por este vicio.

Considerando que al realizarse el desvío de poder se viola de una manera grave a la ley, la nulidad que se aplicará al acto será la absoluta. Por lo mismo cualquier interesado podrá impugnarlo no prescribiendo la acción ni pudiendo convalidarlo ya que si esto sucediese daría lugar a que los agentes administrativos usaran para su beneficio el poder de que gozan cosa que se trata de evitar.

En nuestro derecho positivo encontramos como causante de anulación por el vicio del desvío de poder lo sancionado en el artículo 228 inciso d) del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967, para entrar en vigor el día 1.º de abril de 1967, que a la letra dice:

"Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

d). Desvío de Poder, tratándose de sanciones".

La ley se refiere en este artículo a la facultad discrecional de que gozan las autoridades fiscales en la imposición de las multas, puesto que estas deben contar con los principios de ser justas, equitativas y proporcionales. Se

llevaría a efecto la causa de nulidad por desvío de poder - cuando la autoridad movida por consideraciones de carácter personal o simplemente por el hecho de aplicarlas, impusiera al infractor una sanción mucho más grave, es decir que - no fuese ni justa, ni equitativa, ni proporcional. Esto daría lugar a un desvío de poder. ya que la facultad que tienen las autoridades fiscales para señalar el monto de las - multas dentro del máximo y mínimo (facultad discrecional) - que le señala la ley tiene su fundamento en el interés público.

Al respecto el tribunal fiscal de la federación ha - dictado los siguientes fallos:

"Desvío de Poder. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés que sirvió de base para elaborar la - doctrina en materia de desvío de poder, consiste éste en - que la autoridad demandada, al emitir el acto administrativo, perseguía una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió ser perseguida". (Rev. Trib. Fiscal de la Fed. - Exp. 848/44).

"Desvío de Poder. Sólo existe según la ley de justicia fiscal, tratándose de multas impuestas por infracción a las leyes fiscales en ejercicio de una facultad discrecional". (Rev. Trib. Fiscal de la Fed. Exp. 6763/37).

"Desvío de Poder. En los términos que lo establece el inciso d) del artículo 202 ha sido interpretado por la Sala en el sentido de que sólo existe cuando la multa asciende al máximo y las condiciones económicas del causante hagan imposible el cumplimiento de la sanción. En tal virtud si el artículo 228 fracción I, del código fiscal establece como infracción faltar a la obligación de presentar avisos, declaraciones que exigen las leyes fiscales y el artículo 236 fracción I, declara que para que tal infracción la sanción de una multa de uno a mil pesos por cada infracción en el presente caso la autoridad incurrió en desvío de poder al imponer una multa de doscientos pesos por una de las infracciones y de cien pesos por la otra, deben declararse nulas dichas sanciones" (Rev. Trib. Fiscal de la Fed. Exp. 251/50).

III. VICIOS DE LA VOLUNTAD

Además del desvío de poder, nos encontramos con otros vicios que afectan a la voluntad administrativa, al igual que como sucede dentro del derecho privado. Estos vicios son: el error, la violencia y el dolo.

Sobre el estudio de estos vicios, haremos tan sólo un ligero examen de los mismos ya que por la identidad tan grande que guardan y las pocas diferencias que existen con-

las reglas del derecho común, nos remitimos a la exposición que al respecto hicimos en nuestro segundo capítulo.

a). EL ERROR

Decíamos que el error puede considerarse como toda apreciación falsa que se tenga de la realidad. Esta falsa apreciación de la realidad puede recaer sobre los presupuestos jurídicos necesarios para que el acto administrativo pueda formarse; es decir, que la falsa apreciación de la realidad influye sobre la determinación de la voluntad, en forma tal que puede sostenerse que ella no se hubiera determinado si el error no hubiese existido.

No hay que confundir la ignorancia con el error, ya que como nos señala Manuel María Diez "que la ignorancia implica una ausencia de concepto, mientras que el error es la falta de conformidad entre el concepto formado y la realidad. Pero el error, como vicio de la voluntad, debe ser esencial y determinante, no basta la mera falta de conformidad o de identidad"^{9/}.

Nos señala el citado autor que el error debe caer sobre elementos trascendentales para la validez del acto, y no sobre aspectos secundarios que no influyen para la formación del acto.

^{9/} Ob. cit., pág. 409.

Se ha sostenido que el error debe de recaer sobre la parte discrecional del acto, ya que si se afectara la parte reglada, no se trataría de un acto erróneo, sino de un acto ilegítimo. En este sentido el error puede recaer en la persona, en el objeto o bien en el motivo del acto: refiriéndonos al primer supuesto apuntado se realizaría en el caso de que se nombrara a una persona para desempeñar determinado puesto, pero se hace el nombramiento a una persona de igual nombre a la que realmente se deseaba nombrar, es lógico que este acto debe de invalidarse ya que la persona que recibió el nombramiento no era la que lo merecía. El segundo supuesto se realizaría en el caso de que se expropiara un bien del dominio público, para destinarlo a fines del mismo carácter, es decir, para prestar servicios públicos, existiría el error en el motivo en el caso de que se nombrara a una persona para desempeñar un determinado cargo, en virtud de que goza de cierta especialidad técnica para el desarrollo de su labor, y posteriormente se descubriera que carece de dicha especialidad. En este supuesto lo que da origen al nombramiento son las aptitudes con las que cuenta la persona, ya que su especialidad fue la razón determinante de que se le haya designado para el desempeño del puesto por lo que si se descubre que no cuenta con la técnica requerida el acto de nombramiento se verá afectado de nulidad causado por el error en el motivo 10/.

10/ Citado por María Díez. Ob. cit., pág. 410.

Garrido Falla nos señala que el error que puede llegar a viciar el acto administrativo puede recaer, ya sea en a). La falsedad de los hechos, b). En la apreciación errónea de los hechos.

Nos sigue diciendo que la falsedad de los hechos no plantea más problema que el de su probanza, pero probado el error, el acto administrativo debe declararse viciado. Así si resulta que se nombró a un funcionario para una vacante que no existe, o se dió traslado voluntario al funcionario que no la solicitó, o se sancionó por falta alguna que no se cometió, etc. En estos casos la comisión del error tiene los mismos efectos que la violación de la ley.

Sobre la apreciación errónea de los hechos y la subsiguiente calificación de los mismos, la posibilidad de que el error pueda ser fiscalizado por una jurisdicción revisora depende del grado de la discrecionalidad que la Administración haya concedido para realizar tal apreciación.

Acercas del supuesto que considera Garrido Falla en que el error puede recaer en la "falsedad de los hechos", repetimos lo anteriormente dicho en páginas anteriores, en que en este caso más bien se trata de "la mala fé" o sea un medio para inducir al error, pero no el vicio de error considerado en sí mismo.

Resumiendo lo expuesto por los citados autores acerca de sobre cuales supuestos puede recaer el error para viciar el acto administrativo, pensamos que se considerará - que generalmente el error debe recaer sobre los elementos - trascendentales no secundarios del acto administrativo. Debe ser esencial y determinante en la determinación de la voluntad, y para la doctrina administrativa estos elementos - trascendentales son: la persona sobre la que recae el - error, el objeto o bien el motivo del acto.

En cualquiera de estos casos citados el acto administrativo se verá viciado o afectado por la invalidez, que - por lo regular será la relativa, hecha la excepción al -- error de derecho ya que si se llegare a aplicar una norma - diversa a la que debiera aplicarse, no existiría un vicio - de la voluntad sino una violación de la ley.

Consideramos que el error produce los mismos efectos tanto en el ámbito del derecho privado, como en nuestro campo de derecho administrativo y dá lugar a la nulidad del acto.

Dentro del Código Agrario Vigente, encontramos en el artículo 127 un caso que nos señala la nulidad causada por el error:

"La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legalidad entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido algún error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división o una cuarta parte de los mismos vecinos, cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos".

Se desprende del citado artículo que la división o reparto de las tierras otorgadas por error a personas que no tenían derecho sobre ellas, o de tierras que no podían ser repartidas, pueden ser invalidadas. La clase de nulidad a que se hace merecedora dicha división será la relativa y tan sólo las personas interesadas pueden invocarla de acuerdo con los porcentajes señalados en dicho artículo.

b). EL DOLO

Definimos a este vicio como los artificios que se emplean con el fin de inducir o mantener en el error al sujeto creador del acto. Este vicio difiere del error en que se echa mano de maquinaciones o artificios para engañar a otro haciéndolo caer en el error o manteniéndolo en él, en cambio en el error se dice que es causal, derivado de un falso concepto de la realidad.

Citamos nuevamente a María Díez en donde nos dice -- "que en el campo del Derecho Público, el dolo como vicio -- no tiene la importancia que se le dá en el Derecho Privado, pero en uno y otro campo el dolo vicia la voluntad e invalida al acto. El dolo no es frecuente en la Administración - dada la falta de interés del agente, salvo que obre guiado - por motivos inconfesables"11/.

Estamos de acuerdo con el citado autor en que dentro de nuestra materia no es muy frecuente el vicio del dolo, - pero aún así se dan casos prácticos en que se lleva a cabo dicho vicio por el agente administrativo, ya sea por moti - vos personales o por verse influenciado por personas ajenas que vicien su voluntad.

La Ley General de Bienes Nacionales, establece la fa - cultad que tiene el Ejecutivo Federal para anular adminis - trativamente los permisos, autorizaciones, etc., que se ha - yan otorgado por el dolo.

"Art. 9º. Corresponde al Ejecutivo Federal:

V. Anular administrativamente los acuerdos, conce - siones, permisos o autorizaciones que con violación de un - precepto legal, por error o dolo, o por violencia se hayan -

11/ Ob. cit., pág. 410.

dictado y que perjudiquen o restrinjan los derechos de la Nación sobre los bienes del dominio público o los intereses legítimos de terceros".

Para anular los actos administrativos citados no es necesario que el Presidente de la República solicite la anulación ante la autoridad correspondiente, sino que por sí declarará la nulidad. Además nos señala el precepto citado que para invalidar al acto, este no sólo debió haber sido dictado con dolo, sino que es necesario que con él se perjudiquen o restrinjan los derechos de la Nación sobre los Bienes del Dominio Público o los intereses legítimos de terceros.

En la parte final del citado artículo nos señala que las facultades que derivan del mismo, entre ellas la facultad anulatoria se ejercerán por conducto de la Secretaría que por ley corresponde al ramo y a falta de disposición especial por la Secretaría de Hacienda.

El artículo 13 de la citada ley nos habla de la convalidación cuando cese la circunstancia que provocó la nulidad, así como la prescripción de la acción para nulificar la concesión:

"La nulidad de las concesiones sobre bienes del domi

nio público, cuando procedan conforme a la ley, se dictarán por la autoridad administrativa sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Cuando la nulidad se funde en el error, dolo, violencia y no en la violación de la ley o en la falta de los supuestos de hecho para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cesen tales circunstancias. Y en ningún caso podrá anularse una concesión por alguna de las circunstancias anteriores, después de pasados cinco años de su otorgamiento".

Los preceptos citados se refieren de una manera general a todos los vicios que afectan a la voluntad administrativa, por lo que repetimos lo anteriormente dicho de que la nulidad de que se ven afectados esta clase de actos será la relativa por cumplir o realizarse las características de la misma.

c). LA VIOLENCIA

De acuerdo con nuestra legislación civil en su artículo 1819, existe la violencia cuando se emplea ya sea la -

fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado.

Este concepto lo podemos trasladar a nuestro campo de derecho administrativo y en esta forma tenemos que la violencia puede llevarse a cabo por dos formas: que son la moral y la física y al llevarse a cabo la violencia en contra de un funcionario administrativo se deduce que el acto emitido, se realizó para evitarse un grave daño o perjuicio y por lo tanto no actuó libremente buscando el bien del interés general ya sea por el temor al daño que se le hubiera podido ocasionar si no actuaba tal y como deseaba la persona que lo presionó a actuar de determinada manera.

Como señalábamos anteriormente al hablar del vicio-- del dolo, decíamos que el artículo 9o. de la Ley de Bienes Nacionales nos señala también el caso en que las concesiones sobre Bienes del Dominio Público, pueden ser invalidadas al otorgarse por violencia por lo que nos remitimos a lo ex - puesto al respecto.

En la mayor parte de las leyes que regulan nuestra materia, no se contienen disposiciones que hablen específi-

camente sobre la violencia, pero debemos dejar sentado que en cualquier caso en que se ejercite en contra de un funcionario o agente administrativo para que realice actos que no tenía pensado realizar, pero que se vió forzado a ello por la violencia, éstos actos se pueden impugnar ya sea por el propio agente o por las personas afectadas por la emisión del acto.

IV. VICIOS DE FORMA

Apuntábamos en nuestro primer capítulo al referirnos a la forma como elemento del acto administrativo que ésta debería tomarse en distintos sentidos y en diversa extensión. También señalábamos que se podía hablar de la forma refiriéndola a requisitos necesarios para la existencia de los actos pero que debía entenderse por forma a la estructura del acto, atendiendo a la expresión formal del órgano de la voluntad administrativa, y también se habla de la forma con referencia a la esfera de derecho en que el acto nace o se produce y en su virtud a la figura jurídica que representa.

Esta figura se entiende como el modo de declaración de una voluntad ya formada, que actúa llevando a la voluntad del campo psíquico al mundo exterior, al mundo de lo jurídico con el fin de asegurar su prueba por haberse plasma-

do en el mundo exterior dando a conocer el exacto conoci -
miento de su contenido y en este sentido tan amplio tenemos
que distinguir los siguientes dos supuestos; o sea, la for
ma de como se integra la voluntad administrativa y la forma
de la declaración de la voluntad administrativa.

Sayagues Laso nos señala que "las formalidades del -
acto administrativo no pueden confundirse con su forma. Las
formalidades son los requisitos que han de observarse para
dictar el acto y pueden ser anteriores, concomitantes o pos
teriores al acto; y la forma es uno de dichos requisitos y
se refiere al modo de como se documenta la voluntad administr
trativa que dá vida al acto"^{12/}.

El acto administrativo es esencialmente formal. De-
ahí que el cumplimiento de las formas establecidas sea oblig
gatorio y en principio condicionan su validez. Todo requi-
sito de forma exige texto legal que lo imponga y en el caso
de que una autoridad administrativa omita la forma que esta
blezca un texto legal determinado y que esta forma esté es-
tablecida o considerada constitutiva del acto, consideramos -
mos que el acto dictado por dicha autoridad está afectado de
inexistencia, y en el supuesto de que se cumpla con la for-
ma exigida pero de una manera irregular, el acto se verá -
afectado por la nulidad, ahora bien nos dice Manuel María -

^{12/} Ob. cit., pág. 458.

Diez que no puede establecerse en general cuando los ele -
mentos de la forma tienen carácter esencial. En ciertas --
ocasiones la ley establece expresamente que la no observan-
cia de las formalidades trae aparejada la invalidez, y se -
afirma que la invalidez de los actos por el vicio de la for
ma, solamente opera en los supuestos en que no se observan-
disposiciones contenidas en leyes formales o en normas cuya
eficacia deriva de estas o en reglamentos delegados, pero -
no surtirá efecto si la disposición se encuentra en otra es
pecie de reglamento. Por lo tanto la violación de las nor-
mas procesales para la formación del acto administrativo, -
da lugar al vicio de la forma y este recibe la denominación
de forma accidental, también se pueden señalar en el proce-
dimiento para la formación de entes colegiados, como por -
ejemplo al realizarse la convocatoria del cuerpo, la cita -
ción de uno de sus miembros puede ser irregular y aún lle -
gar a faltar, lo que dá lugar al vicio de la forma, se afec -
ta aquí la voluntad de quien lanzó la convocatoria.

En conclusión señalamos que en principio todas las -
formalidades exigidas por la ley son esenciales, pero deci-
mos en principio ya que hay autores que como Caetano, nos--
señalan casos en que se considera que las formalidades no -
son esenciales y al respecto nos dice: I.- Cuando a pesar
de la falta o irregularidad de las formalidades, se consider
a verificado el acto o alcanzado el objetivo específico -

que mediante ellas se trataba de obtener; y 2.- Cuando se trata de formalidades de tipo burocrático prescritas con el único objeto de asegurar la buena marcha interna de los ser vicios.

Consideramos que dentro de nuestra materia todo requi sito de forma exige la existencia de un texto legal que lo imponga, en caso de que se omitiera por la autoridad admi nistrativa la forma establecida por la ley, y ésta sea considerada como elemento constitutivo (esencial) el acto por ella emanado se verá afectado por la inexistencia, pero si tan sólo se cumple con la forma de una manera irregular dará lugar a la nulidad. Si la ley no establece una determinada forma para la creación de ciertos actos o resoluciones, estas deberán ser siempre en forma escrita por constituir una garantía para los administrados, que como señalabamos al estudiar la forma en el Derecho Privado, quieren tener una seguridad sobre los actos que los afectan de alguna manera.

Se ha extendido el pensamiento en la doctrina que la clase de nulidad que afecta al acto por vicios de forma en el procedimiento o por la falta de la misma en lo relativo al acto da lugar a la invalidez absoluta.

Dada la amplitud del estudio de la forma y las forma

lidades del acto administrativo, pensamos que aunque sea de una manera somera, tenemos una idea general de este elemento y sus vicios. Por lo tanto pasaremos al estudio de la violación de la ley.

V. VIOLACION DE LA LEY

En cuanto se hace a la legitimidad del acto, el último vicio a consideración, es el de violación de la ley.

Expusimos anteriormente que el objeto o contenido -- del acto es el resultado práctico que el órgano de la administración se propone conseguir, este objeto o contenido -- del acto debe ajustarse a las normas jurídicas vigentes ya que la existencia de dicho contenido es un elemento esen -- cial para la validez del acto. Cuando el objeto del acto -- no está de acuerdo, o dicho de otra manera, cuando esté en contradicción con las leyes vigentes, incurre dicho acto -- en la invalidez por violación de la ley.

Por supuesto que al hablar en esta ocasión de la violación de la ley, nos estamos refiriendo al ejercicio de la facultad reglada que realiza el agente administrativo, y -- nos preguntamos que si en caso del ejercicio de las facultades discrecionales se puede llegar a presentar este vicio, -- esto es porque en el ejercicio de la actividad reglada el --

vicio puede ser fácilmente reconocible, lo que no lo es tanto cuando se trata de la actividad discrecional. La contestación es afirmativa en tanto que el vicio en el contenido-quedará demarcado al caso de violación de los límites dentro de los cuales debe estar contenida la discrecionalidad.

Ahora bien, si el contenido del acto no está conforme con la ley, el acto viciado será inválido, sin importar que la congruencia haya sido intencional o sea realizada por algún error de hecho o de derecho, o ya sea por el dolo, la violencia moral, salvo el caso de error común o general-13/.

Debemos decir que no tan sólo cuando un acto administrativo está en contradicción de una norma jurídica será ilegal por violación de la ley, sino que pueden existir otros supuestos para que el acto incurra en este vicio, Y así encontramos en el inciso c) del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación una referencia a este vicio.

Este precepto nos señala que son causa de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo los siguientes:

"c). Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida".

El fin que persigue el legislador es el del aseguramiento de que todos los actos de la autoridad sean legales, o sea que se respete la garantía de la legalidad; y cuando esto no sucede porque se viole la disposición aplicada o no se aplique la debida, otorga la oportunidad de privar de efectos a ese acto viciado por medio de la nulidad.

Otro precepto que hace referencia a este vicio, es el artículo 47 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que nos señala que la naturalización que haya sido obtenida con violación a la presente ley es nula.

Por la lectura de los dos artículos citados comprendemos que toda violación en contra de las leyes, los reglamentos, la costumbre, etc., o sea por violación de las fuentes del derecho, da lugar a la nulidad absoluta y que por lo grave de la sanción todo interesado puede impugnarlo, y no puede llegar a convalidarse, y que la acción para demandar su nulidad no se extingue por el transcurso del tiempo.

VI. VICIOS DE MERITO

Dijimos que los vicios tratados en los apartados precedentes afectaban a la legitimidad del acto administrativo; y frente a esta clase de vicios tenemos el que afecta al mérito del acto, que implica consecuentemente la inoportunidad

dad del mismo.

Cuando hablabamos acerca del vicio por violación de la ley, decíamos que este se produce cuando no existe una adecuación del acto administrativo con los preceptos legales que necesariamente han de regirlo; pues bien cuando no existe una adecuación o conformidad del acto con el interés público, nace la figura que llamamos inoportunidad del acto administrativo.

La conformidad del acto con el interés público, hace nacer el concepto de oportunidad. Ahora bien, es reconocido que si un acto es legítimo desde su origen, no puede convertirse más tarde en ilegítimo puesto que una ley posterior no puede llegar a cambiar los elementos legales de un determinado acto, que cumplió en un principio con todos los requisitos exigidos por la ley que rigió su formación.

No sucede lo mismo cuando nos referimos a la oportunidad del acto, ya que el acto que en un principio fue creado considerándose oportuno por coincidir en una forma precisa con el interés público existente en ese momento si puede posteriormente tornarse en inoportuno, ya que el interés público cambia con frecuencia de tal manera que cuando el cambio ocurre el acto original no sirve ya para satisfacerlo, y lo que es más hasta puede llegar a contrariarlo.

Todo lo anteriormente expuesto nos da un concepto general de lo que debemos entender por mérito, que viene siendo la coincidencia del acto administrativo con el interés colectivo.

Los vicios en el mérito están referidos a todos aquellos actos que realiza la Administración, haciendo uso de sus facultades discrecionales en las apreciaciones que debe realizar el órgano administrativo para elegir un determinado motivo, modo y oportunidad para realizar aquel acto que satisfaga el interés colectivo. Y en esta misma forma nos dice Sayagues Laso que "todo acto administrativo discrecional debe ser oportuno y conveniente a los fines del servicio -- para el cual se dicta, por lo tanto puede considerarse que la conveniencia y oportunidad constituyen un elemento de tales actos, en la medida que la Administración tiene su discrecionalidad".

Así mismo nos señala Fiorini, que la violación en el mérito del acto debe entenderse en la base de la actividad discrecional de la Administración, en la causa del mismo acto. En las apreciaciones que debe realizar el órgano administrativo para elegir un determinado motivo y oportunidad, y así en esta forma poder realizar el acto de manera tal que satisfaga un interés colectivo.

Resumiendo todo lo expuesto sobre lo que consideramos por mérito, lo definimos como la conveniencia del acto y su adaptación a los fines que con él se pretende obtener. Cualquier caso en que no se adapte el acto administrativo al interés público da lugar al vicio del mérito. Por contrariar el interés general, por lo tanto cualquier acto afectado con este vicio dará lugar a la nulidad absoluta.

VII. AUTORIDAD COMPETENTE PARA INVALIDAR

Queda por estudiar en este apartado, el determinar a qué autoridad es a la que corresponde dictar la declaración de invalidez.

Nos encontramos con que esta privación se puede llevar a cabo por dos vías una dentro de la vía administrativa y la otra por medio de la vía jurisdiccional. A la primera se le conoce como a una actividad oficiosa que realiza la administración y puede llevarse a cabo por el mismo órgano que dictó el acto o por su superior jerárquico. Se consideraba oficiosa esta forma de invalidación, aún en el supuesto de que se hubiere dictado a petición de parte interesada, ya que como lo afirma Romano "la denuncia no influye sobre la naturaleza jurídica de la competencia sobre la que se funda la potestad de la invalidación". Se entiende de lo expuesto que el órgano administrativo que invalida el ac

to, puede hacerlo de oficio o por solicitud de otro órgano-administrativo, así como también por requerimiento de parte interesada, y que no por esto deja de ser una actividad oficiosa. No consideramos correcta esta afirmación, ya que si la anulación es solicitada por partes interesadas, por re- querimiento, es ilógico que sea considerada como una actividad oficiosa. En cambio si la invalidación se realiza en la vía jurisdiccional deberá llevarse a cabo en virtud de solicitud de parte interesada en el asunto.

María Díez nos señala, "que en el supuesto de invalidación de oficio su ejercicio compete en primer término al órgano que dictó el acto inválido. Esto es porque el órgano, dentro de los límites de su competencia puede dictar el acto y ejecutarlo coactivamente, por lo que en mérito de su facultad de autocontrol puede eliminar los actos viciados, dando así satisfacción al interés público y reparando sus errores.

Parece ilógico que el órgano que dictó el acto sea el más idóneo para establecer la invalidez del mismo y apreciar el interés público comprometido. El único límite a esta facultad, es que se trate de un órgano cuya competencia no se extinga al dictar el acto o después de haberlo dictado.

Como anotamos anteriormente corresponde también al superior jerárquico de quien dictó el acto inválido la facultad de invalidar oficiosamente dicho acto, salvo el caso en que el órgano inferior tenga competencia exclusiva en la materia, o esté autorizado para resolver de una forma definitiva.

Nos señala María Díez que no debemos confundir la invalidación de oficio que realiza el superior jerárquico, con la que se realice en mérito de un recurso jerárquico. Esto es porque el recurso tiende a tutelar intereses particulares, y tan sólo con esta tutela puede resultar protegido el interés público; en tanto que en el supuesto de invalidación de oficio no se toma en consideración al interés privado, y tan sólo se tiende a proteger el interés público.

Señalábamos también que la invalidación se puede llevar a efecto por petición de otro órgano de la Administración. Esto es en virtud de la conformidad que deben guardar con la ley todos los actos de la autoridad administrativa, ya que esta actividad de la administración debe siempre conformarse con el orden jurídico establecido, por lo que todo acto que no se adecúe a la ley que en cualquier forma afecte el interés público, debe ser eliminado del mundo delo jurídico.

Por lo tanto nos preguntamos si es obligatoria o facultativa la invalidación por parte del órgano emisor del acto, o por su superior jerárquico. Existen al respecto - diversidad de opiniones sobre este punto, pero nosotros consideramos que la actuación para invalidar debe ser obligatoria, puesto que sería inconveniente dejarle al órgano la facultad de actuar a su arbitrio, ya que al presentarse un acto irregular contraviniendo los preceptos legales y el interés general debe ser atacado por la autoridad en una forma extenuante.

Ahora bien, en nuestro sistema constitucional contamos con el beneficio extraordinario del juicio de amparo para impugnar la ilegalidad de las resoluciones administrativas; así como también contamos con la posibilidad de elevar la nulidad ante los tribunales administrativos, por lo que estudiaremos de una manera ligera al contencioso de lo administrativo.

El contencioso-administrativo se presenta cuando se llega a suscitar una controversia entre la Administración y los particulares, esto es con motivo de la aplicación de un acto administrativo definitivo a los particulares y que estos consideren que se está lesionando su interés legítimo.

El contencioso-administrativo puede apreciarse desde

un punto de vista formal y material.

Desde el primer punto de vista está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias entre la Administración Pública y sus administrados.

Materialmente el contencioso-administrativo se presenta cuando surge una controversia entre el particular y la Administración que realiza el acto.

El control jurisdiccional se realiza por órganos que son verdaderos tribunales y que reciben el nombre de Tribunales Administrativos.

El contencioso-administrativo material se constituye con los siguientes elementos, tal como nos lo señala el maestro Serra Rojas en su texto de Derecho Administrativo:

1. Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad.
2. Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades regladas.
3. Que lesiona a un particular, o a otra persona o

autoridad autárquica.

4. Que vulnera derechos subjetivos.
5. O que agravia intereses legítimos.

6. Que infringe una norma legal que regula su actividad; y

7. A la vez protege tales derechos e intereses.

El citado contencioso-administrativo, adopta cuatro formas según la doctrina administrativa francesa.

"I. El contencioso de plena jurisdicción.

2. El contencioso de anulación.
3. El contencioso de interpretación, y
4. El contencioso de represión.

El contencioso de interpretación y el de represión son de relativa importancia, pues su alcance es limitado ya que se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública; en tanto -

que el de represión es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez, y este recurso establece un principio general para proteger todas las violaciones que sufra un particular, un tribunal administrativo de plena jurisdicción está capacitado, en principio para revisar los actos de la Administración que lesionen los derechos subjetivos y aún ciertos entes autónomos.

El contencioso de anulación, hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción. El tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir sin poder modificarlo".

El contencioso administrativo, en materia tributaria adopta en nuestro país la forma del contencioso de anulación, porque sólo tiene facultad el Tribunal Fiscal de la Federación, para declarar la nulidad o validez del acto administrativo pero nunca para reformarlo.

VIII. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A continuación daremos algunos ejemplos de ejecutorias de la suprema corte de justicia de la nación, que se han dictado en relación a la invalidez de los actos jurídicos y administrativos, todo ello de acuerdo con el plan que se expuso en el desarrollo de este trabajo.

"NULIDAD DE LOS ACTOS JURIDICOS, TEORIA DE LA. Dentro de la teoría general de la nulidad de los actos jurídicos, se reconocen varios grados de invalidez y la doctrina admitida por nuestra legislación, señala la inexistencia la nulidad absoluta y la nulidad relativa. El acto inexistente está definido según los datos y citas que aporta el maestro Borja Soriano en su estudio sobre "la inexistencia de la nulidad de los actos jurídicos según la doctrina francesa". Como el que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia. En otros términos "un acto jurídico es inexistente cuando le falta uno o más de sus elementos orgánicos, o quizá más exactamente especificados. Estos elementos son de dos clases: elementos de orden psicológico y elementos de orden material, en la base de este acto se encuentran en efecto: 1. Una manifestación de voluntad; 2. Un objeto; 3. Según los casos un elemento formalista, símbolo de la nada, el acto inexis-

tente se comprende que no puede ser el objeto de una confir-
mación, ni el beneficio de una prescripción extintiva que -
haga desaparecer con el tiempo el vicio de que está mancha-
do, si eventualmente el acto jurídico inexistente se invoca
en juicio, el Tribunal no puede sino registrar su inexisten-
cia" (según el artículo 2224 de nuestro Código Civil Vigen-
te en el Distrito Federal). Al lado del acto inexistente -
se encuentra el acto nulo. "La nulidad de un acto se reco-
noce en que uno de los elementos orgánicos; la voluntad --
el objeto, la forma, se han realizado imperfectamente, o en
que el fin que perseguían los autores del acto, está direc-
ta o expresamente condenado por la ley, o implícitamente -
prohibido por ella, porque contraría el buen orden social,-
aceptamos la noción de nulidad absoluta tal como la doctri-
na clásica nos la enseña y se dice que una nulidad de esa -
naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, y-
que no desaparece por la confirmación ni por la prescrip- -
ción, que una vez pronunciada por sentencia no deja ningún-
efecto detrás, por lo tanto se dice que es relativa toda la
nulidad que no corresponda rigurosamente a la noción de -
la nulidad absoluta así enunciada". Mientras que el acto -
jurídico inexistente no es capaz en ningún caso, de engen- -
drar como acto jurídico un efecto de derecho, cualquiera --
que sea sucede de otra manera con el acto nulo, aún ataca--
do de nulidad absoluta, por la buena y sola razón de este -
acto es una realidad mientras que no ha sido destruido por-

una decisión judicial". Estas ideas han sido adoptadas por los artículos 2225, 2226, 2227 del código citado.

(Inavarro Macario, Tomo XCIV. Pág. 790. 29 de octubre de 1947).

La presente ejecutoria es nada menos que la teoría clásica de las nulidades que expusimos al hablar de la invalidez en el derecho privado, aunque también se apega a la doctrina que acepta nuestro Código Civil, para el Distrito y Territorios Federales, es decir la teoría de Bonnecase.

"NULIDAD DE PLENO DERECHO. La suprema corte reconoce la existencia de nulidades de pleno derecho y sostiene que estas deben ser declaradas por la Autoridad Judicial y previo el procedimiento correspondiente". (Arellano Eduardo Tomo LXXIV. Pág. 4135. 13 de Noviembre de 1942).

Hemos visto que las nulidades de pleno derecho o nulidades absolutas son las que se realizan cuando existe una contravención a un mandato o a una prohibición de una ley imperativa, según lo establecido por el artículo 2226 de nuestro Código Civil Vigente. Por lo que visto lo anterior pensamos que la ejecutoria transcrita es de pleno derecho.

"INEXISTENCIA DE LOS ACTOS JURIDICOS. Conforme a la

doctrina y a la disposición expresa contenida en el artículo 2224 del Código Civil del Distrito Federal, la inexistencia de un acto jurídico tiene exclusivamente como causa en nuestro derecho la falta de consentimiento o la falta de objeto. Y para que falte aquel es menester que haya un error sobre la naturaleza del contrato o sobre la identidad del objeto, pues lógicamente éstas son las únicas hipótesis posibles que impiden formar el acuerdo de la voluntad o el consentimiento. En el error sobre la naturaleza del contrato una de las partes cree celebrar determinada operación, y la otra piensa en una distinta, de tal manera que no existe el acuerdo para otorgar un determinado contrato. Y en el error sobre la identidad del objeto, las partes no se ponen de acuerdo sobre cual sea la cosa objeto del negocio jurídico". (Valdez Eulalia y Coags. Tomo XCIII. Pág. 2146. 8 de Septiembre de 1947).

Nos damos cuenta por la citada tesis de la corte que no toma en cuenta la inexistencia por falta de forma cuando esta adquiere un carácter de solemnidad.

"INEXISTENCIA Y NULIDAD. Sólo son inexistentes los actos que carecen de causa legal, y nulos los que son contrarios a las disposiciones expresas de la ley, o en los cuales ha faltado alguno de los requisitos del objeto, de la voluntad, o del consentimiento, y que por lo tanto no -

crean situaciones de derecho. (Razura José. Tomo LVI. --
pág. 944 del 29 de abril de 1938).

"INEXISTENCIA Y NULIDAD SUS DIFERENCIAS. La inexis-
tencia es radicalmente distinta de la nulidad, pues en tan-
to que ésta supone la inexistencia del acto viciado, aque -
lla parte de la base de que el acto jurídico no puede tener
vida conforme al derecho, por falta de un elemento indispen
sable para constituirse".

(Rodríguez Gabino G. Tomo XCI. Pág. 154. 9 de ene-
ro de 1947).

La Suprema Corte distingue de una manera bastante --
aceptable la nulidad de la inexistencia. En lo relativo a -
las nulidades relativas por lo tanto expondremos las si --
guientes ejecutorias:

"NULIDADES ABSOLUTAS Y RELATIVAS. Si la nulidad de-
un acto es absoluta, nada puede convalidarlo, porque ello--
sería contrario al interés público, y cuando la misma ley -
adopta la posibilidad de su convalidación, esto significa -
que la nulidad es relativa". (Tapia Alberto D, Tomo XCVI.--
Pág. 155. 17 de abril de 1953).

La doctrina civilista ha llevado hasta nuestros tiem

pos la idea de que la nulidad absoluta no es susceptible de convalidarse por la confirmación, en tanto que la nulidad - relativa si lo es.

"NULIDAD RELATIVA POR FALTA DE FORMA. La falta de - forma establecida por la ley, no produce la inexistencia -- ni determina la nulidad absoluta del acto sino sólo la relativa. La nulidad de esta categoría está íntimamente ligada al interés de la persona para cuya protección fueron establecidas, y a la cual corresponde privativamente tomar la - iniciativa para confirmar o destruir el acto anulable". - (Ocampo Leobardo S. Tomo LXXXVI. Pág. 161 del 4 de octubre de 1945).

"NULIDAD RELATIVA POR INCAPACIDAD DE LOS CONTRATANTES. La nulidad que afecta a un contrato, por incapacidad- de uno de los contratantes es relativa, que conforme al artículo 1677 del Código Civil para el Distrito Federal de -- 1884, tal contrato puede ser ratificado y es bien sabido - que la nulidad absoluta no puede convalidarse ni por la ratificación ni por la prescripción. Por otra parte, la nulidad relativa queda purgada también por el incumplimiento voluntario, al tenor de los artículos 1678 y 1679 del Código-Civil citado". (Canobio de Carrillo Ma. Luisa. Tomo LXXXV. Pág. 27, del 2 de julio de 1945).

Amparo en revisión 572/27 promovido por The Colorado River Sonora Land, Co.

ACTO RECLAMADO. Acuerdo dictado por el Ejecutivo de la Nación, en que declara la nulidad de la concesión otorgada a la quejosa para fraccionar y colonizar unos terrenos, y la autorización y sanción de dicho acuerdo por parte de la Secretaría de Agricultura.

"NULIDAD. La capacidad legal del Presidente de la República para decretar por sí y ante sí, la nulidad de un contrato que él mismo haya celebrado, depende fundamentalmente de la clase de nulidad de que se trate, y accidentalmente del carácter con que la Nación hubiere intervenido en ese contrato y del carácter también con que el Presidente de la República en representación de la Nación, haya hecho la declaración correspondiente. Las nulidades que pueden afectar a los contratos son de dos clases: nulidades absolutas o de pleno derecho llamadas también inexistentes, y nulidades relativas, que hacen a los contratos anulables.

Cuando se trata de las primeras, el contrato nunca ha existido legalmente y cuando median las segundas, aunque el contrato exista, el mismo puede declararse nulo a petición de las partes contratantes. En el primer caso e independientemente de que los Tribunales hayan o no declarado

la inexistencia del contrato, éste nunca ha tenido vida legal, y como consecuencia cuando la Nación ha sido parte en un contrato de esta naturaleza, el Ejecutivo está legalmente capacitado para decretar, por sí y ante sí la nulidad -- del contrato celebrado, pero no así en el segundo caso, ya que por existir el contrato, mientras no sea declarado nulo, es a la autoridad judicial a la que le corresponde establecer la nulidad".

"CONTRATOS INEXISTENTES. Los contratos celebrados - contra el tenor de los preceptos que son de derecho público, son inexistentes y no simplemente nulos. El Ejecutivo Federal tiene la facultad para declarar la nulidad de un contrato administrativo, celebrado con violación de los preceptos de derecho público.

Puesto que tal declaración solamente constituye el - reconocimiento de una inexistencia juris et de jures de un contrato que en tal concepto no pudo engendrar, ni transmitir derechos de ninguna especie en las partes, y por tanto sin posibilidad jurídica por su inexistencia de ser viola - dos con la declaración de nulidad. (The Colorado River Song ra Land Co. Tomo XXXII, Págs. 721 y sigs.).

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. La sociedad está intere - sada en que se respete la vigencia de los contratos celebra

dos por el Poder Público, mientras la autoridad competente no declare la nulidad de ellos". (Seminario judicial de la Federación, Tomo XVII. Pág. 186).

La Suprema Corte de Justicia, como puede verse en las ejecutorias transcritas, sólo ha distinguido en materia administrativa la inexistencia o nulidad absoluta y la nulidad relativa. Para distinguir estas formas de invalidez ha seguido muy de cerca los lineamientos del Derecho Civil, y coincide en términos generales al señalar las causas de una y otra sanción.

Amparo en revisión 712/36 promovido por la Compañía Industrial "el potosí, s.a."

ACTO RECLAMADO. El decreto de la Legislatura del Estado de Chihuahua por el que se derogan los decretos y contratos de concesión de que disfrutaba la Compañía quejosa.

ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES, NO PUEDEN ENGENDRAR DERECHOS. El acto administrativo, cuando es contrario a la ley no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, ya que todo acto fuera de la ley, no puede engendrar más que una aparente situación jurídica y la destrucción del acto no implica lo que en términos técnicos se denomina la privación de un derecho; de ahí que el Poder Pú-

blico, pueda de por sí y ante sí declarar la inexistencia - de un acto de esa naturaleza. Ahora bien, cuando existan - en el propio acto administrativo causales de nulidad o de - caducidad, también puede el Poder Público de por sí y ante - sí declararlas porque tales actos no tienen en todo caso la - autoridad y fuerza de cosa juzgada, pues existen diferen - cias sustanciales entre el acto que decide la controversia - judicial y el acto administrativo, ya que en el primero se - trata de dar certidumbre al derecho que generalmente versa - sobre intereses particulares, en tanto que, tratándose de - la actividad del Poder Público en contratos-concesión o ac - tos administrativos de interés público, es éste el que jue - ga en ellos en forma determinante". (Seminario Judicial de - la Federación. Tomo. XLIX. Págs. 2628 y sigs.).

En los casos en que un acto engendra derechos a fa - vor de determinadas personas, dicho acto no puede ser revo - cado por la autoridad que lo dictó, tal como lo señala la - Suprema Corte:

"La facultad que tienen las autoridades administrati - vas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no - existen cuando deciden una controversia sobre la aplicación - de las leyes que rigen su ramo, creando derechos en favor - de terceros, pues en tales casos sus resoluciones crean de - rechos en favor de partes interesadas y esos derechos no -

pueden ser desconocidos por una resolución posterior dictada en el mismo asunto; de otra suerte la falta de fijeza - obligaría a todo mundo a ocurrir a los tribunales, convirtiéndose en litigiosos todos los asuntos administrativos con grave daño para la administración y para los particulares, - lo cual no es correcto para esta teoría el que los fundamentos de las resoluciones revocatorias sean buenos o malos, - puesto que si la resolución primera creó derechos a favor - de las partes interesadas, tales derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, por muy fundada que esta sea". (Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. - Pág. 649).

C O N C L U S I O N E S



1000

1000

1000

C O N C L U S I O N E S

1. Primeramente tenemos que la acción del Estado se manifiesta por medio de las funciones: Legislativa; - Jurisdiccional; y Administrativa.

2. Se afirma que la Función Legislativa tiene el encargo de la creación de las normas jurídicas de carácter general y obligatorio; y que la Función Jurisdiccional es la actividad del Estado, encaminada a resolver las controversias, en realizar actos de constatación para dirimir los conflictos entre las partes; y que la Función Administrativa es toda aquella actividad estatal que se realiza bajo un orden jurídico que tiende a la realización de los fines del Estado, mediante la creación de los actos jurídicos, ya sean reglamentarios o creadores de situaciones jurídicas particulares, así como también para la ejecución de las operaciones materiales.

3. Que el acto administrativo es el medio por el cual - se manifiesta la Función Administrativa del Estado.

4. También se dice que el acto administrativo es una de claración especial de la voluntad que emana de una o varias autoridades administrativas, tendiente a -- crear, reconocer, modificar o extinguir una situa -- ción jurídica subjetiva, en ejercicio de una potes -- tad ejecutoria para la satisfacción de un interés ge -- general.

5. Que los elementos que deben formar al acto son: 1.- El Sujeto Público o Sujeto del acto administrativo;- 2. La Voluntad declarada legalmente y exenta de vicios; 3. Un Objeto determinado, o sea el efecto - práctico que se propone conseguir el Órgano adminis -- trativo; 4. El Motivo, que es el antecedente que - precede al acto y lo provoca; 5. El Mérito, que es el resultado que produce el acto. Este elemento vie -- ne siendo lo que otros autores consideran como el - fin o la finalidad del acto; 6. La forma que viene a ser la expresión externa del acto.

6. Que la Teoría Clásica sobre las nulidades divide los actos irregulares en inexistentes, nulos de pleno de -- recho, y en afectados de nulidad relativa. Dentro -

de esta teoría se confunden los casos de inexistencia de los actos jurídicos con aquellos en que son nulos de pleno derecho.

7. Que Julian Bonnacase, parte de la clasificación que hace la doctrina tradicional, y constituye su propia teoría la cual es aceptada por nuestra Legislación - Vigente.

8. Que en nuestro Derecho Administrativo existen tres - grados de invalidez y que son los siguientes:

La Inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. La Inexistencia de un acto administrativo - la percibimos por faltarle alguno de sus elementos - orgánicos o específicos.

9. Se dice que un acto administrativo estará afectado - de nulidad absoluta o relativa; teniendo lugar la - primera cuando un acto vaya en contra de una norma - de orden Público. Y se verá afectado de nulidad relativa cuando el vicio que trae aparejado es leve, - pero se está afectando intereses particulares, tam - bién se dice que esta clase de nulidad o sea la relativa, adquiere un carácter de proteccionista.

10. Tenemos como causas de invalidez del acto administrativo: a la Incompetencia; al Desvío de Poder; A los Vicios de la Voluntad; La Violación de la ley y los vicios de mérito.
11. Que la autoridad administrativa cuando tiene conocimiento de un acto administrativo irregular, puede nulificarlo por sí y ante sí, a menos que la ley disponga que lo debe hacer otra autoridad o un órgano jurisdiccional.
12. Que en tanto no sea declarada la nulidad de un acto irregular, éste produce todos sus efectos en virtud del principio de presunción de la legitimidad de que gozan los actos administrativos. Y para privarlo de esos efectos es necesario que se dicte un acto de invalidación.
13. Que nuestra Suprema Corte de Justicia, ha adoptado una clasificación bipartita, dividiendo a los actos irregulares en inexistentes o nulos de pleno derecho y anulables, y que para seguir estas formas de invalidez ha tenido que seguir muy de cerca los linea -- mientos del Derecho Civil.

B I B L I O G R A F I A

11/11/2019

11/11/2019

B I B L I O G R A F I A

- BIELSA, RAFAEL.
"Derecho Administrativo".
Buenos Aires, 1955.
- BONNECASE, JULIAN.
"Elementos de Derecho Civil".
Puebla, México, 1945.
- BORJA SORIANO MANUEL.
"Teoría General de las Obligaciones".
México, 1953.
- DE PINA RAFAEL.
"Elementos de Derecho Civil Mexicano".
México, 1956.
- DIEZ, MANUEL MA.
"El Acto Administrativo".
Buenos Aires, 1961.
- FERNANDEZ DE VELASCO, RECADERO.
"El Acto Administrativo".
Madrid, 1929.
- FRAGA, GABINO.
"Derecho Administrativo".
México, 1955.

GARCIA OVIEDO, CARLOS.
"Derecho Administrativo".
Madrid, 1959.

GARCIA TRINIDAD
"Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho".
México, 1958.

GARRIDO FALLA, FERNANDO
"Tratado de Derecho Administrativo".
Madrid, 1958.

GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO.
"Derecho de las Obligaciones"
México, 1961.

JOSSERAND.
"Derecho Civil"
Buenos Aires, 1950.

LUTZESCO, GEORGE.
"Teoría y Práctica de las Nulidades".
México, 1945.

NAVA NEGRETE, ALFONSO
"Derecho Procesal Administrativo".
México, 1959

PLANIOL, MARCEL.
"Tratado Elemental de Derecho Civil".
Puebla, México, 1945.

ROYO VILLANOVA, ANTONIO.
"Elementos de Derecho Administrativo".
Valladolid, 1950.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE.
"Tratado de Derecho Administrativo".
Montevideo, 1959.

SERRA ROJAS, NADRES.
"Derecho Administrativo".
México, 1961.