

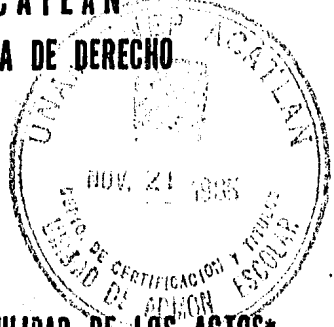


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**"ACATLAN"**

**ESCUELA DE DERECHO**



**\*LA INEXISTENCIA Y NULIDAD DE LOS ACTOS\***  
**ADMINISTRATIVOS EN RELACION CON EL**  
**DERECHO CIVIL**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR AL TITULO DE :**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**PEDRO ISAIAS CASTREJON MIRANDA**

**STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.**

**1985**



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 está 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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si bien es cierto que se han llevado a cabo numerosos esfuerzos para realizar el estudio de los diversos temas que comprende el derecho administrativo, también lo es el hecho que la mayoría de éstos quedan todavía emplazados. Esto es porque alrededor de ello gira una tradición doctrinaria.

A estos temas a los que me refiero, pertenece el aspecto de la inexistencia y nulidad de los actos administrativos, expresión que a no dudar encierra un campo que si bien es amplio, se encuentra poco explorado dentro de la rama del Derecho Público que lo contiene.

Cuando los particulares se encuentran dañados en sus derechos subjetivos, por resoluciones de la administración pública; cuando la reacción de los particulares se endereza en acciones tendientes a la anulabilidad o eliminación de las consecuencias jurídicas del acto que les daña; cuando la propia administración pública, a través de sus órganos y de los titulares de las mismas, en la que ejecuta o trata de ejecutar los actos que lesionan a esos derechos subjetivos, surge la interrogante: ¿Qué procedimiento es el adecuado, para dejar sin efectos tal resolución? ¿Cuál es y hasta dónde llega la defensa de los particulares, para solicitar su anulación o ineficacia? He aquí la necesidad de un conocimiento de la naturaleza intrínseca de las resoluciones administrativas de la conformación interior de los actos administrativos, así como también de la necesidad de análisis de los elementos que los conforman, para poder precisar cuándo estamos ante un acto administrativo perfecto y cuándo no lo estamos.

El presente estudio pretende, en su contenido, tratar de localizar en el vasto campo de aplicación de la administración pública, la noción conceptual del acto administrativo, pilar y columna del Derecho Administrativo en su forma general. Este trabajo tuvo como consecuencia que hubiese utilizado la ayuda de las instituciones jurídicas de Derecho Privado. Y es de notarse, también que en Derecho Administrativo se carece de una terminología adecuada, de lo que deriva que esta sea impropia y contradictoria al ser aplicada dentro de los conceptos: acto administrativo y acto-

de administración que se usa con frecuencia indistintamente creando una confusión respecto de su significado. Creo que sería conveniente un cambio o una innovación en la denominación, que desde luego dentro de la naturaleza de este trabajo, no me toca realizar, aunque si señalo su necesidad y --realizo por mi parte, alguna innovación en la terminología que empleo en el desarrollo de este estudio.

## 2.- SISTEMATICA

De ninguna manera es innecesario fijar la importancia que representa la distribución sistemática de los aspectos que se analizan en cualquier tratado; asimismo considero, si no imposible, si sumamente difícil para mí limitarme a una línea estricta de conducta metodológica; si puedo expresar -- que en lo general empleo en este trabajo el método deductivo, propio de las ciencias del espíritu, como diría RICHART, y atendiendo a que el derecho es, por excelencia, una ciencia del espíritu, considero que analizar de lo general a lo particular es lo más adecuado, y si empleo alguna variante metodológica, sólo es a guisa de excepción.

Indudablemente dos son los puntos de más interés, de los tratados en este estudio: El primero, establecer en forma concreta la naturaleza jurídica y la esencia del acto administrativo; el segundo el que se refiere a la validez del mismo.

Por último, fijo mi opinión personal en relación a los problemas tratados y de acuerdo con ella, formulo mis conclusiones y propongo ciertas recomendaciones en las que trato de verter mi mayor esfuerzo.

CAPITULO I

HECHOS Y ACTOS JURIDICOS

## I.1 NOCION CONCEPTUAL

Hecho se puede considerar en forma general como todo acto susceptible de realización, en la naturaleza o por el impulso del hombre. Sin embargo, en el sustrato de realización del derecho, sólo se toman en cuenta aquellos que: ya sea producido por la naturaleza o bien por el impulso del hombre, poseen un Contenido Jurídico, es decir, están encaminados a producir Consecuencias Jurídicas, sean queridas o no por el hombre y que derivan de una norma Jurídica.

Desde un punto de vista meramente etimológico, la palabra "HECHO" deriva del verbo latino: FACIO, FACIES, FACI, FACTUM, que significa hacer o ejecutar - de tal manera que atendiendo al significado etimológico nos da como resultado - que significa un hacer o ejecutar del hombre. Desglosado el concepto: contiene una acción del hombre, sea realizada o ejecutada con voluntad o sin ella. Ahora bien, atendiendo al significado jurídico, que sin duda, el que a este estudio interesa, la palabra tiene un significado más amplio, puesto que para el derecho, no sólo son las acciones del hombre sino también sus abstenciones u omisiones, siempre y cuando sean susceptibles de producir un efecto jurídico, sea requerido o derivado de una norma.

Los hechos de la naturaleza, así como los del hombre, en algunas cosas - son susceptibles de producir efectos de Derecho. En realidad, el hecho es la causa del Derecho, su fuente originaria y por tanto, la transformación, nacimiento, modificación o extinción de una relación Jurídica son consecuencia de hechos a los que el derecho ha atribuido tales efectos.

Lo anteriormente anotado, denota la necesidad de saber distinguir entre los hechos meramente naturales con consecuencias jurídicas y los hechos humanos con consecuencias jurídicas.

Hecho de la naturaleza es todo aquel en el cual el hombre no ha intervenido ni puede intervenir en forma posible. De tal manera que el acaecimiento,

que constituye el hecho de la naturaleza, es totalmente extraño a él y por tal motivo, el hombre no ha podido influir ni modificar sus causas productoras. Pongamos por caso la desviación del cauce de un río, que así como puede dar -- la pérdida de derechos, también puede dar como consecuencia la adquisición de -- una obligación como consecuencia directa de la presencia del hecho. Hagamos un análisis atendiendo a una relación de causalidad: Y así tenemos que la desviación es la causa, en tanto que la adquisición o pérdida, serán necesariamente -- el efecto.

Considero que es necesario dejar asentado que los efectos jurídicos de -- que hablamos solamente se pueden dar en la realidad, cuando previamente se encuentran establecidas en una norma jurídica.

Sucede lo contrario en cuanto a que refiriéndonos a los hechos humanos, -- vemos que son aquellos que son producidos por el hombre, derivados, sea de una acción positiva, sea de una abstención, o bien de una omisión que da lugar a la producción de consecuencias de Derecho, ya sea que éstas sean o no queridas por el hombre. Esto quiere decir que los efectos se vienen a producir independientemente de la voluntad del sujeto productor del hecho. Deduciendo, estamos en posición de afirmar que: Hecho Jurídico, es todo acontecimiento susceptible de -- ocurrir, sea de carácter positivo, abstención u omisión que presente aparejadas consecuencias Jurídicas, sean queridas por el hombre, sean derivadas de una norma jurídica y no sólo aquellas que el hombre procura su celebración con intención jurídica.

De lo anterior se concluye: Que para el Derecho, todo acontecimiento que -- suceda en la realidad y que por su presencia se apareja en consecuencias Jurídicas porque dé como resultado la adquisición, transferencia, modificación o extinción de la relación jurídica, se denomina Hecho Jurídico.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de afirmar que poco importa -- la naturaleza del agente activo productor del hecho.



## I.2 DISTINCION DE HECHO Y ACTO JURIDICO

Para establecer la distinción entre hecho y acto Jurídico, partiré de la definición propuesta por Mazeaud: (1)

"El acto Jurídico es la manifestación de voluntad que modifica la situación jurídica de una persona; es decir, que crea, transmite o extingue un derecho. El Hecho Jurídico, es un acontecimiento que entraña una modificación semejante, pero fuera de la voluntad".

Interpretando la definición del maestro Frances, encontramos: que cuando la modificación de la situación jurídica de una persona es debida a la realización de actos que ella misma ha celebrado, o bien, de actos que ha celebrado -- una segunda o tercera persona, y que los efectos producidos por esos actos, son queridos por ella, estaremos ante un acto jurídico A CONTRARIO SENSU, cuando la modificación de la situación jurídica de la persona, se debe a un acontecimiento de la naturaleza, o bien, a un acontecimiento extraño a ella, los efectos derivados de la norma, por lo mismo, no son queridos por ella, entonces estaremos -- ante la presencia de un HECHO JURIDICO.

Considero pertinente precisar, que la voluntad puede intervenir en la -- realización de un hecho jurídico: Pongamos por caso que una persona cometa el delito de auxilio o inducción al suicidio; en este caso es indubitable que el -- sujeto activo de la conducta delictiva ha querido auxiliar o instigar a otro a que se prive de la vida, la voluntad del sujeto activo ha intervenido, efectivamente en la realización del hecho, aun cuando es innegable que no haya querido los efectos derivados de la norma jurídica, o sea la pena correspondiente, consignada en la norma penal aplicable al caso concreto.

En relación a las consecuencias jurídicas que emanan en forma conjunta a la presencia del hecho o acto jurídico y que derivan expresamente de la norma, -- nos damos cuenta que: En los hechos jurídicos las consecuencias producidas son

(1) Mazeaud Henry y León & Jean, Tratado de Derecho Civil. Traducción de Luis-Alcalá-Zamora y Castillo. Ediciones Jurídicas Europa-América Buenos Aires - 1959 Pág. 80.

de aplicación inmediata, en tanto que, en los actos jurídicos se presentan en forma mediata, es decir, a través de los interesados, salvo las excepciones que se contienen en las mismas normas.

Del análisis anterior concluimos que: la distinción principal entre hechos y actos jurídicos deriva de la intervención de la voluntad en la realización o ejecución de los mismos; con la excepción que ya ha quedado establecida anteriormente referente a los hechos ilícitos, en los cuales si bien es cierto que interviene la voluntad, ésta no se encuentra encaminada a querer las consecuencias jurídicas aplicables al sujeto activo de la conducta.

### I.3 CLASIFICACION DE HECHOS Y ACTOS JURIDICOS

En relación al apartado que nos ocupa, diré que se han elaborado una gran cantidad de clasificaciones, las cuales parten de diversos y particulares criterios de diferenciación; no obstante ello, en el presente trabajo, dada su naturaleza, sólo mencionaré aquellos que en mi concepto revisten mayor importancia, — porque se encuentran más cercanas a la realidad jurídica, esto, sin defecto de proponer al final mi clasificación personal.

Analizaré en primer término la clasificación por el jurista vienés — — — Schreier, en relación al tema que nos ocupa: (2)

Al efecto Schreier considera, al analizar los hechos y actos jurídicos, — que se pueden dividir de la siguiente manera:

- a) Hechos jurídicos independientes y hechos jurídicos dependientes.
- b) Hechos jurídicos compatibles y hechos jurídicos incompatibles.
- c) Hechos jurídicos simples y hechos jurídicos complejos.

a) En relación a la primera clasificación elaborada por Schreier en la que —

(2) Schreier Fritz. Conceptos y Formas Fundamentales del Derecho. Traducción — Eduardo García Maynés, Editora Nacional México 1975, Pág. 175 y s.s.

considera que los hechos jurídicos pueden ser independientes o dependientes diremos: Que los hechos jurídicos independientes, según Schreier, son aquellos que por sí mismos y por su sola presencia, son capaces de poner en movimiento la gran maquinaria jurídica, es decir, producen por sí solos efectos de derecho y para su validez no se ven en la necesidad de unirse a otros. En tanto que los hechos jurídicos dependientes son aquellos que por el contrario, por su misma naturaleza deberán estar conectados a otros para poder producir consecuencias jurídicas y tienen la particularidad de que siguen necesariamente, la suerte del acto principal. Analizaremos un ejemplo para comprender en forma definitiva tal distinción: Cuando un sujeto priva de la vida a una persona, incurre en la comisión de un delito y por lo mismo se hace acreedor a una pena corporal, consignada en una norma penal, asimismo se convierte en deudor de la acción reparatoria derivada de tal acción delictiva. He aquí un hecho jurídico independiente; en cambio, y analizando el mismo ejemplo, diremos que ese mismo sujeto, ha premeditado en múltiples ocasiones la forma de privar de la vida a una persona; para tal efecto ha formulado un plan que difícilmente podría contener errores; pues bien, la simple premeditación sin la presencia del acto principal, que en este caso sería la acción de quitar la vida, no tiene ninguna validez y por lo mismo no producirá efecto jurídico alguno, pero unido a la primera situación planteada, tiene como consecuencia jurídica, agravar la penalidad del sujeto activo del delito.

Una vez objetivizado el primer aspecto de la clasificación de Schreier, estamos en posibilidades de pasar al análisis del segundo y que se refiere a:

b) Hechos jurídicos compatibles y hechos jurídicos incompatibles. Al respecto el maestro Schreier afirma: Que un hecho jurídico deberá considerarse como hecho jurídico incompatible, cuando la unión de éste con otro hecho jurídico produzca como consecuencia el aniquilamiento de los efectos jurídicos con el cual se une a CONTRARIO SENSU: Un hecho jurídico será hecho jurídico compatible cuando al unirse con otro hecho jurídico tengan como efecto crear nuevas consecuencias jurídicas o bien, sumar las de ambas. Como ejemplo clásico de -

de los hechos jurídicos incompatibles, el maestro vienés señala las obligaciones sujetas a condición resolutoria, cuando tal condición aparece cesa la obligación derivada del hecho jurídico primario.

Es claro que para hablar de compatibilidad o incompatibilidad es necesario por lo menos la presencia de dos hechos o actos jurídicos, el maestro vienés elabora una subclasificación de los hechos jurídicos incompatibles, y así dice que pueden ser: 1) absolutamente incompatibles; 2) relativamente incompatibles:

Los hechos jurídicos absolutamente incompatibles tienen como única función la de destruir la eficacia de otros hechos, así podríamos señalar como ejemplos clásicos, junto con Schreier, el pago, la renuncia, el desistimiento, el perdón, etc.

Los hechos jurídicos relativamente incompatibles son aquellos susceptibles de engendrar consecuencias jurídicas por sí mismas, pero que cuando entran en relación con otras de determinada especie, extinguen sus efectos, así podríamos marcar como un ejemplo claro de este tipo de actos a la muerte de una persona que es susceptible de producir varios efectos, pero que a la vez extingue los efectos de ciertos hechos independientes como por ejemplo, la responsabilidad penal.

La última división anotada por Schreier, es la referente a los hechos jurídicos simples y hechos jurídicos complejos y sobre este particular podemos afirmar, junto con el maestro vienés, que los hechos jurídicos simples son aquellos que contienen en sí una sola hipótesis; así tenemos por caso la celebración de un contrato. En cambio los hechos jurídicos complejos, consagran en sí una combinación de hipótesis normativas, y así tenemos como ejemplo la prescripción adquisitiva, que requiere la unión de varios supuestos jurídicos sin los cuales no puede verificarse; así requiere la posesión, a título de dueño, en forma pacífica, continua y pública, hipótesis sin las cuales no podría producirse el efecto jurídico normativo, requiriéndose, además, el transcurso del tiempo determinado que la misma ley exige para que puedan producirse las consecuencias jurídicas que de ella derivan. (3)

Analizada la clasificación del profesor Schreier, pasaremos a continua-

(3) Schreier Fritz. Op. Cit. Pág. 177

ción, al estudio de una de las clasificaciones más importantes que se encuentran en la ciencia del Derecho sobre hechos y actos jurídicos:

Clasificación de Francesco Carnelutti. En mi concepto la clasificación del maestro italiano es la más completa, puesto que se acerca en todas sus formas a la realidad jurídica. Pasaremos para los efectos de este trabajo a su análisis conceptual: (4)

Francesco Carnelutti establece la siguiente clasificación de hechos y actos jurídicos, partiendo desde dos criterios de diferenciación:

- a) Atendiendo a los efectos que produce
- b) Atendiendo a su naturaleza

a) De acuerdo al primer criterio de diferenciación, es decir, atendiendo a la naturaleza de los hechos jurídicos, encontramos solamente dos tipos de actos:

- 1) Los naturales o causales
- 2) Los humanos o voluntarios (estos actos son llamados por Carnelutti, \* actos STRICTU SENSU) que son los más importantes.

A su vez los actos jurídicos STRICTU SENSU se subdividen en tres grandes grupos:

- 1') Actos con relación de indiferencia
- 2') Actos con relación de coincidencia
- 3') Actos con relación de oposición

En virtud de que la subclasificación que hemos anotado y que se refiere a los actos llamados humanos o voluntarios, atendiendo en forma específica la relación que puede existir entre el fin práctico del acto y su efecto jurídico, considero oportuno anotar el análisis de cada acto en particular:

1') El primer caso se refiere a los actos que poseen una relación de indiferencia, y analizándolo desde el punto de vista de la relación fin práctico-efecto jurídico, nos damos cuenta que en éstos no concuerda la finalidad con la consecuencia jurídico-normativa, pero tampoco se opone a ella; de tal manera que la relación establecida será de indiferencia, es decir, no concuerda pero tampoco se opone.

(4) Carnelutti Francesco. Teoría General del Derecho. Traducción por Francisco J. Osset. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1968, Pág. 25.

Un ejemplo dejará perfectamente aclarada y objetivizada esta relación:

- El maestro Tamayo pinta un cuadro; en esta acción el sujeto activo, o sea Tamayo, no tiene ninguna finalidad práctica que coincida con el efecto jurídico que produciría si la obra pintada resultara una obra maestra, o al menos, de gran calidad artística su realización. Pero claro es que tampoco en ningún momento, se presenta una oposición entre la consecuencia jurídica y el fin perseguido.

2') Analizada la primera situación, la segunda es aquella en la cual el efecto jurídico del acto viene a concordar con la finalidad perseguida por el autor, entonces, estaremos en presencia de un acto jurídico en sentido STRICTU.

Pasaremos al análisis objetivo de la relación que estudiamos, para lo que utilizaremos el mismo ejemplo anterior:

-El maestro Tamayo cuando va a pintar su cuadro, tendrá que comprar el lienzo, los óleos, los pinceles y otros artículos necesarios para llevar a cabo la obra artística. En este caso el efecto jurídico producido coincide perfectamente con el fin perseguido por el autor, es decir, la adquisición del lienzo, etc., coincide con el efecto legal de transmisión de la propiedad.

3') En caso de que el efecto jurídico se oponga de plano a la finalidad perseguida por el autor, estaremos, en tal caso, en presencia de una relación de oposición; analizando nuestro ejemplo, nos damos cuenta que:

- Si el maestro Tamayo en lugar de comprar el lienzo, los pinceles, etc. los roba: estaremos entonces en el caso de que la finalidad práctica se opondrá de plano al efecto jurídico del acto realizado, puesto que lejos de adquirir la propiedad de los materiales, se hace acreedor de una pena corporal y a la restitución de lo robado.

Ahora bien, los actos jurídicos en sentido STRICTU, o sea aquellos que presentan una relación de coincidencia, Carnelutti los subdivide en: (5)

- a') Actos proveídos de las autoridades
- b') Negocios jurídicos
- c') Actos obligatorios

(5) Carnelutti Francesco. Op. Cit. Pág. 63 y s.s.

- a') Respecto de estos actos, o sea los previstos de las autoridades, el maestro italiano afirma que son aquellos que representan el ejercicio de un poder.
- b') Los negocios jurídicos, quizá los más importantes de esta subdivisión, representan el ejercicio de un derecho.
- c') Por último, los actos obligatorios son aquellos que representan para su autor, la observancia de una obligación.

De acuerdo con el segundo criterio de diferenciación, o sea aquel que se refiere a los efectos que producen los hechos jurídicos, Carnelutti divide a los hechos jurídicos como sigue:

- a) Hechos de eficacia plena
- b) Hechos de eficacia secundaria

- a) Los hechos jurídicos de eficacia plena son aquellos que pueden dar como consecuencia el nacimiento de un efecto jurídico o bien su extinción, llamándose, según el efecto que produzcan: Hechos jurídicos extintivos o hechos jurídicos constitutivos.
- b) Los hechos jurídicos de eficacia secundaria reciben también el nombre de condiciones jurídicas y éstas pueden paralizar o modificar la eficacia de los hechos principales; pero solamente podrán producir efectos jurídicos cuando se encuentren ligados a otro acto, acto que llamaremos principal, al que paralizan o modifican. Reciben, según el caso, los nombres de: Condiciones Impeditivas o Condiciones Modificativas.

#### I.4 CLASIFICACION PERSONAL DE HECHOS Y ACTOS JURIDICOS

Presento ahora a vuestra consideración, la clasificación de hechos y actos jurídicos que he realizado.

En primer lugar, y como lo tengo dicho en el principio de este capítulo, Hecho es todo acaecimiento susceptible de realización, sea en la esfera de la naturaleza, sea en la de la actividad o voluntad del hombre. Pues bien, considerando que al Derecho sólo importa el hecho, en cuanto que provoque la aplicación normativa del mismo, o dicho en otra forma, a la gran maquinaria jurídica sólo importa un hecho, en tanto que sea capaz de impulsar su engranaje hacia la aplicación normativa de sus efectos, en mi concepto los hechos y actos jurídicos son susceptibles de clasificarse en:

- 1) Hechos por esencia extra-jurídicos
- 2) Hechos por esencia jurídicos
- 3) Hechos por esencia anti-jurídicos

Quiero dejar anotado que para hacer la clasificación que menciono, he atendido como criterio de distinción, a la naturaleza intrínseca del hecho o acto; hecha esta anotación importante, desglosaré mi clasificación.

- 1) Los hechos por esencia extra-jurídicos, son aquellos que al presentarse objetivamente, no producen en ningún momento, ni bajo ninguna circunstancia, un efecto de Derecho. Así, su presencia pasa inadvertida y no aparece en el sustrato de realización jurídica. Oficioso es afirmar que poco importa que sean producidos Per-Natura, o bien Per Actio Hominis. Ejemplo de los primeros lo es la lluvia, la erupción de un volcán, ect.; Ejemplo de los segundos, serán los actos que el hombre realiza para la conservación de su salud, para el incremento de su intelectualidad, etc.
- 2) Los hechos por esencia jurídica, son propiamente, los actos jurídicos que desde el momento de su presentación objetiva, producen consecuen-



cias jurídico-normativas, de tal forma, que sean originados con el impulso del hombre, el fin único del acto es producir efectos jurídicos, es decir, su particularidad es poner en movimiento el engranaje jurídico.

Los hechos por esencia jurídica son susceptibles de subdividirse de la siguiente forma:

- a) Hechos de la naturaleza (el agente productor del hecho es precisamente la naturaleza, son hechos PER-NATURA)
- b) Hechos humanos (en los cuales el agente productor, es el hombre. - Son hechos PER ACTIO HOMINIS).

En el primer tipo de actos la actividad del hombre no interviene, no pueden influir ni modificar su realización los efectos jurídicos que se producen y que derivan de una norma de Derecho que así lo establece.

El segundo tipo de actos se gestan en la voluntad o en la actividad del hombre y éstos son los actos jurídicos por excelencia, puesto que derivan de un ACTIO HOMINIS.

En los hechos de la naturaleza, los efectos jurídicos se producen porque emanan de una ley, de tal manera que si repercutan en el hombre, será por una actitud extraña a su voluntad.

En los hechos humanos los efectos, aun cuando también derivan de una norma, se presentan porque son queridos por el agente productor del hecho, con la excepción que se contiene en los hechos ilícitos, y en las conductas delictivas en los que los efectos jurídicos que se producen, se presentan aun cuando no sean buscados por el autor.

Los hechos humanos o actos jurídicos por excelencia, son susceptibles de subdividirse en:

- 1.- Actos de particulares
  - 2.- Actos de personas morales de Derecho Privado
  - 3.- Actos de personas morales de Derecho Público
- 1.- Los actos de los particulares son los que se realizan en ejercicio de un derecho o en cumplimiento de una obligación, consignados ambos en --

una norma jurídica. Es el ejercicio de un derecho subjetivo o el cumplimiento de un deber jurídico.

- 2.- Los actos de las personas morales de Derecho Privado, poseen las mismas características de las analizadas en el apartado anterior, pero éstos son ejecutados o realizados por una persona (FICCION JURIDICA) no física, y su personalidad jurídica deriva de una norma de Derecho.
- 3.- Los actos realizados o ejecutados por las personas morales de Derecho Público, son aquellos que fundados en el principio de la legalidad, son emitidos por los titulares de los órganos públicos y con el objeto de llevar a cabo la realización de los fines del estado, o bien, para el mejoramiento interno de la administración pública, y este es el que más importa a este trabajo, la solución de la situación jurídica de un particular, en cuanto que se encuentra relacionado o afectado con, o por, la función estatal.

Ejemplo clásico de los actos de los Particulares es el Contrato.

Ejemplo clásico de los actos de las Personas Morales de Derecho Privado, son los actos realizados por sociedades.

Ejemplo clásico de los actos realizados por las personas morales de Derecho Público, son los actos administrativos, al lado del acto legislativo y el acto jurisdiccional, así como los realizados por las empresas de participación estatal.

Los hechos por esencia anti-jurídicos son aquellos que encuadrando dentro de una figura jurídica, su contenido es contrario al deber ser jurídico, es decir, son actos que realizados, son violatorios del orden jurídico porque dan como resultado la rotura del equilibrio social que establece el Derecho.

Entre este tipo de actos tenemos como ejemplos clásicos, los hechos il

bitos y las conductas delictivas.

## I.5 TEORIA DEL ACTO JURIDICO

Una vez establecido el contenido de los hechos y actos jurídicos, así como sus clasificaciones más importantes, se impone llevar a cabo un análisis de los elementos que conforman y perfeccionan a los actos jurídicos en general, para que una vez desarrollado someramente, estemos en condiciones de trasladarlos, en el momento oportuno, a la teoría del acto administrativo y de ahí, -- arrancar al abordamiento del problema central de este estudio: La inexistencia y nulidad de los actos administrativos en relación con el Derecho Civil.

La Palabra Acto, posee dos sentidos diferentes en su terminología jurídica: En algunas ocasiones, el vocablo se utiliza para designar una operación jurídica y en tal situación toma el nombre de negocio jurídico; en otras ocasiones el vocablo es susceptible de aplicarse a meros objetos que poseen determinada misión jurídica, como por ejemplo documentos tendientes a demostrar algo y así podemos llamarlos instrumentos. Realmente para el objetivo de este estudio, es incuestionable que nos interesa principalmente, cuando se designa como negocio jurídico, es decir cuando el acto contiene en sí una operación de Derecho, ya que si estamos ante un convenio, antes que alguna otra cosa, es un acto jurídico, es decir, es una operación jurídica, es un negocio jurídico. Si estuviéramos ante la presencia de un documento que tuviese como objetivo la demostración de la existencia de un convenio, estaríamos entonces ante un instrumento.

Los negocios jurídicos se gestan en la voluntad de los particulares, -- aunque también pueden tener como centro para su nacimiento, relaciones de particulares y entidades públicas, o bien entre entidades públicas únicamente y -- siempre tendrán como objetivo realizar una operación jurídica, sea de Derecho privado o sea de Derecho Público.

Los negocios jurídicos, pueden clasificarse de la siguiente forma:

- a) Negocios jurídicos unilaterales
- b) Negocios jurídicos bilaterales o plurilaterales

Los primeros son los que contienen en si mismos la declaración de la voluntad de una sola persona; por ejemplo, la oferta pública de venta, y los derechos que se ejercitan en este tipo de negocios siempre serán potestativos.

Los segundos son aquellos que contienen, en si mismos, la declaración de voluntad de dos personas, es decir, en las que interviene una correlatividad en su perfeccionamiento y la concurrencia de las dos voluntades es recíproca, y así reciben el nombre de negocios jurídicos bilaterales en función de que en su perfeccionamiento intervienen dos voluntades; ahora que si en el act. se encuentran más de dos voluntades, esos negocios jurídicos tomarán el nombre de negocios jurídicos plurilaterales.

También se ha llegado a clasificar a los negocios jurídicos de la siguiente manera:

- a) Negocios jurídicos inter-vivos
- b) Negocios jurídicos mortis-causa

Los primeros son aquellos que tienen lugar en vida de los intervinientes y generalmente los efectos jurídicos han de realizarse en vida de los mismos.

Los segundos son aquellos que celebrándose en vida de los intervinientes, sus efectos han de realizarse hasta la muerte de uno de ellos.

Los negocios jurídicos también pueden ser, tomando en cuenta al fin perseguido, negocios jurídicos de familia, negocios jurídicos patrimoniales, que a su vez se pueden subdividir en negocios jurídicos obligacionales, negocios jurídicos reales y negocios jurídicos sucesorios.

#### ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACTO JURIDICO

Dos son los elementos esenciales que se contienen en los actos jurídicos-

y por su orden se dividen de la siguiente manera:

- a) La voluntad
- b) El objeto

a) Antes de determinar esencialmente el concepto jurídico de voluntad, afirmaremos que se puede manifestar en dos formas:

- a') Voluntad expresa
- b') Voluntad tácita

a') La primera es aquella que al exteriorizarse, lo puede hacer por medio del lenguaje, sea oral, escrito o mímico, inclusive, de tal manera que no exista duda referente a su aceptación.

b') La manifestación tácita de la voluntad es aquella que puede desprenderse de hechos, omisiones o abstenciones que de modo necesario - - trae aparejada una consecuencia inmediata a la revelación de un propósito de celebración, de manera que tampoco exista duda referente a su aceptación.

Terminaremos diciendo que la manifestación de voluntad es la exteriorización de un propósito que revela intención de llevar a cabo - una acción a la que el derecho reconoce determinadas consecuencias.

b) En cuanto al segundo elemento que habremos de analizar, diremos que en principio, reviste dos formas:

- a') El objeto Directo
- b') El objeto Indirecto

a') El objeto Directo consiste en transmitir, crear, modificar o extinguir obligaciones y derechos.

Sobre el particular y por lo que se refiere al ordenamiento jurídico normativo del Distrito Federal, es de notarse que el artículo -

marcado con el número 1792 del Código Civil vigente, contiene:  
"Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transfe--  
rir, modificar o extinguir obligaciones"

Asimismo encontramos que el artículo 1793 del mismo ordenamiento --  
indicado, establece que:

"Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y dere--  
chos toman el nombre de Contratos".

Atendiendo a lo que hemos dejado anotado, y de acuerdo con un crit--  
rio jurídico general, podemos decir que: El Código sustantivo del --  
Distrito Federal en material Civil, contiene dentro de su estructu--  
ra normativa, perfectamente delimitado al concepto de lo que debe--  
mos entender por objeto directo del acto jurídico. En primer lugar  
contiene en forma clara y atinada la distinción entre Convenio LATU  
-SENSU y Convenio STRICTU-SENSU o Contrato.

Claramente podemos inferir que en la material civil el objeto direc--  
to de los actos jurídicos LATU-SENSU, es precisamente el que corres--  
ponde al convenio, es decir, crear, modificar, transferir o extin--  
guir obligaciones y derechos; en tanto que el objeto directo de los  
actos jurídicos STRICTU-SENSU será el que corresponde a los contra--  
tos, es decir, crear o transferir obligaciones y derechos.

- b') Por lo que se refiere al objeto indirecto que hemos mencionado con--  
anterioridad, y toda vez que se ha fijado claramente el concepto --  
del objeto directo de los actos jurídicos, diremos que el indirecto  
es aquél que consista propiamente, en la cosa, en el hecho materia--  
del contrato o del convenio, de tal manera que si el acto jurídico--  
crea relaciones de dar, hacer o no hacer, esta acción, esta abaten--  
ción u omisión será el objeto indirecto del acto jurídico.  
Finalmente dejaremos anotado que el objeto deberá ser física y jurí--  
dicamente posible.

#### LOS ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO JURIDICO

Al respecto hemos de afirmar que tales elementos son los siguientes:

- a) La capacidad
- b) La forma
- c) Fin lícito
- d) Ausencia de vicios de consentimiento

Solo por sistema diremos que, según el maestro Rojina Villegas, "La Validez del acto jurídico, es la existencia perfecta de éste, por reunir sus elementos esenciales y no contener ningún vicio interno o externo". De tal manera — que si adolece de alguno de los elementos de validez, el acto tendría una existencia imperfecta que se denomina nulidad, institución de la que sí trataremos ampliamente en el curso de este estudio. De modo que pasaremos de inmediato al estudio de los cuatro elementos de validez del acto jurídico que hemos dejado asentados. (6)

- a) La capacidad.— Analizando dentro del Derecho Civil, y para ser exactos, dentro de la rama del mismo denominada Derecho de las personas, advertimos que la capacidad se define, de una forma muy general, como la facultad para ser sujeto de obligaciones y derechos.

La capacidad jurídica puede ser:

- 1) Capacidad de goce
- 2) Capacidad de ejercicio

1) La capacidad jurídica de goce es aquella por medio de la cual un sujeto puede ser titular de derechos y obligaciones. La capacidad de goce es inherente a toda persona desde el momento mismo de la concepción, y no puede desligarse de ella, puesto que si la capacidad de goce desapareciera, correría también la misma suerte la personalidad misma, porque se estaría impedido totalmente de la posibilidad de actuar jurídicamente.

- 2) La capacidad de ejercicio es aquella que permite a la persona hacer valer en una forma directa sus derechos, o bien, cumplir sus obligaciones, esto es, le permite actuar personalmente y

(6) Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil, Editorial Porrúa México 1985, Tomo I, Pág. 59

de propio derecho. La capacidad de ejercicio se adquiere por disposición expresa de la ley en cuanto se han llenado determinados requisitos que ella misma establece.

- b) La forma.- Consiste en la observancia de determinados requisitos, de tal manera que si no se observaran no se completaría legalmente su estructura de validez; tales requisitos se encuentran consignados directamente en la norma jurídica, es decir, la ley contiene formalidades que deben llenarse o reunirse en la celebración de todo acto jurídico.
- c) Fin lícito.- Este elemento deberá ser común a todos los actos jurídicos, y se refiere a que toda celebración deberá estar encaminada a la realización de actitudes que no se encuentren contrarias a la norma y que en su contenido no encierran una situación que quebrante, o que no esté permitida por el derecho.
- d) Ausencia de vicios del consentimiento.- Este es quizá uno de los renglones de más importancia y uno de los más extensos, en relación al tema que me ocupa; sin embargo, y sólo como referencia, lo abordaremos en forma general, con el fin de dar una idea global, pero clara de su contenido doctrinario.

La ausencia de vicios en la voluntad, se refiere a que en la manifestación que se haga precisamente de la voluntad, deberá ser, en todo caso, espontánea y deberá referirse precisamente al verdadero conocimiento de la elaboración del acto; a contrario sensu, cuando la manifestación de la voluntad se produzca partiendo de una creencia falsa, tal manifestación se encontrará viciada.

Los vicios de la voluntad son:

- a) El error
- b) El dolo
- c) La violencia



- a) El error.- Se puede definir al error como una creencia que posee una persona, la cual no concuerda con la realidad; el maestro Rojina Villegas, opina en este sentido: (7)

El error es "La manifestación de la voluntad que vicia a ésta o al consentimiento, por cuanto que el sujeto se obliga partiendo de una creencia falsa, o bien pretende crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones o derechos".

Si queremos considerar al error, como vicio del consentimiento, se deberá presentar éste de tal manera, que sea el motivo único y determinante de la voluntad; si no se presenta en las condiciones anotadas, no podríamos considerarlo, en tal caso, como vicio del consentimiento.

El error se ha clasificado dentro de la doctrina, de muchas y diversas formas: la más importante, es la que lo clasifica de la siguiente manera:

- a) error de hecho; b) error de derecho; c) error de aritmética. El error de hecho a su vez se puede subdividir en a') error destructivo de voluntad; b') error que simplemente vicia la voluntad; c') error indiferente.

Concretándose solamente a enumerar los tipos de errores que se pueden presentar jurídicamente, pasaré al estudio del siguiente vicio de la voluntad, puesto que considero que no es necesario su análisis para el desarrollo del problema central de este estudio.

- b) El dolo.- En relación a la teoría del acto jurídico, generalmente se estudia al dolo junto con la mala fe. Sin embargo, procede y es pertinente hacer la aclaración de que el dolo, considerado en si mismo, no es un vicio de la voluntad, sino que la vicia solamente en el caso de que la induzca a error, y que éste sea sobre el motivo determinante de la voluntad.

Cabe aclarar que el error puede proceder de dos circunstancias: La primera, cuando el error procede de una situación fortuita y recibe entonces el nombre de error fortuito. La segunda, cuando el error procede de una si - - -

(7) Rojina Villegas Rafael. Tomo I, Op. Cit. Pág. 139

tuación dolosa y recibe el nombre de error doloso.

El primero no presenta, realmente, ningún problema; el segundo supone - para poder considerarlo como tal, que uno de los contratantes, o un tercero, - han ejecutado un conjunto de maquinaciones o artificios, precisamente, para inducir a error a la otra parte.

Cuando el dolo no origina error, o sea, cuando fracasan las maquinaciones o artificios, no existirá vicio de la voluntad a pesar de la actitud ilícita de la otra parte o de un tercero, en la relación jurídica.

Además del dolo, existe la mala fe, que dentro de la teoría del acto jurídico, se equipara precisamente al dolo; con la diferencia de que la mala fe es la disimulación del error por parte de un contratante, una vez que es conocido, y que esta disimulación tenga por objeto que la otra parte se obligue ante la falsa creencia. Concluiré diciendo que en el dolo se advierte una actitud activa para inducir a la otra parte al error, en tanto que en la mala fe - el error no se provoca, simplemente una de las partes se aprovecha de que la otra no lo advierte; es decir, en la mala fe se contiene una actitud pasiva.

Existen varias clases de dolo, como por ejemplo: El dolo principal; el dolo incidental, el dolo bueno y el dolo malo.

c) La violencia.- Por último analizaremos el concepto de violencia, como vicio de la voluntad, y que se puede presentar en las siguientes dos formas:

Violencia física

Violencia moral

La violencia física es aquella en la que por medio del dolor producido físicamente o por medio de privación de la libertad, se coacciona la voluntad a efecto de que se exteriorice de tal manera en la celebración de un acto jurídico, que dé como consecuencia la aceptación de algo no querido por el manifestante de la voluntad.

La violencia moral existe cuando se emplean amenazas que importan peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o el patrimonio del autor de acto jurídico, de su cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el segundo grado.

CAPITULO II

ACTO ADMINISTRATIVO

## II.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONCEPTO ACTO ADMINISTRATIVO

Es sumamente difícil tratar el aspecto histórico del concepto de acto administrativo, así como de su aparición en el campo jurídico. Ello quizá se deba a que siendo el Derecho Administrativo una rama joven del Derecho Público, - indudablemente sus fuentes doctrinarias, como lo he dicho en algún renglón precedente, no son muy bastas y por consiguiente tenemos poco material para el desarrollo del tema que en este caso nos ocupa. Sin embargo, al respecto el jurista argentino don Manuel María Díez nos dice que la expresión "acto administrativo" era un concepto prácticamente desconocido, hasta antes del acaecimiento de la Revolución Francesa. Aduce el mencionado jurista que el primer texto francés data del 16 Fructidor del año III y por el cual se contenía la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para el conocimiento de actos de administración, que fueran de cualquier especie. Afirma además el maestro Díez que a partir de ese entonces, el concepto "acto de administración" queda incorporado IPSO-FACTO a la literatura francesa. Considero que en este caso el maestro Díez se extralimita, puesto que si analizamos el concepto de acto administrativo no es propio equiparar tal concepto al acto de administración, ya que, como veremos en renglones posteriores, precisamente al tratar la clasificación de los actos administrativos, son conceptos muy diferentes, de tal manera que si consideramos el concepto de acto administrativo a la estricta luz del Derecho, nos daremos cuenta que el acto de administración, en ningún caso interesa al sustrato de realización del Derecho Administrativo. (8)

Continúa diciendo el tratadista sudamericano que en otro texto legislativo, precisamente por ley de 2 germinal del año V, se establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de administración, debían entenderse - todas aquellas operaciones que fueran realizadas por orden del gobierno, o bien de sus agentes inmediatos o bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público; cosa que también considero inexacta, puesto que no todas las órdenes que emanan del gobierno, de sus agentes, o bien que son emitidas bajo su vigilancia, tengan forzosamente como consecuencia la realización de un acto administrativo, pues para considerarlo como tal, deben revestir una serie de -

(8) Manuel María Díez. El Acto Administrativo.  
Tipográfico Editora Argentina. Buenos Aires 1961, Pág. 101

características que ya analizaremos posteriormente y en el lugar adecuado de este trabajo.

Continuando con los conceptos emitidos por Manuel María Díez encontramos que, afirma que en los repertorios Franceses emitidos con anterioridad al movimiento social Francés, no se encuentra la expresión acto administrativo y así nos comenta que, el repertorio DENISAART de 1771 y el GUYOT de 1784 dan a la palabra "acto", un significado limitado que sólo puede contenerse al Derecho Civil y al Derecho Procesal. Asimismo, dice que en repertorio de MERLIN, editado en 1812 el de GUYOT, aparece la expresión "acto administrativo", pero que en tal repertorio, dicha expresión se definía como una ordenanza, es decir, como una decisión de autoridad administrativa, equiparado a una acción, a un acto de alguna administración, que necesariamente debía sostener una relación con las funciones de la misma. (9)

En un principio, como hemos analizado, se tenía un concepto, por así decirlo, muy vago y genérico, idéntico al que se tenía de la actividad administrativa en un sentido subjetivo y formal, como dice Díez. Otra interpretación más restrictiva sería la que comprende solamente a los reglamentos, a las instrucciones, a las decisiones y a los contratos administrativos. Los conceptos analizados con anterioridad han sido tomados casi fielmente del análisis hecho por Manuel María Díez en su libro "El acto Administrativo", porque considero que es el autor que más fidedignamente y apagado a la realidad trata este problema; asimismo, las opiniones personales que vierto en el desarrollo anterior, son hechas con todo respeto y reconocimiento al autor mencionado. (10)

Ahora bien, antes de que llegáramos a contar con la expresión actual de "acto administrativo" dentro de la terminología del Derecho Administrativo, cuando se llegaba a la presencia de una noción que, dicho sea de paso, concuerda con los caracteres del acto administrativo, se le denominaba anteriormente acto del rey o acto de la corona, o bien, acto del fisco, según la fuente de la cual emanaba la resolución; y no obstante que concuerda casi en su totali-

(9) Reggi (ATTI AMMINISTRATIVI) Citado por Manuel María Díez, Op. Cit., Pág. 101.

(10) M.M. Díez, Op. Cit. Pág. 102

dad con el concepto actual de acto administrativo, estas nociones no podrían considerarse como verdaderos actos administrativos, sino que, mejor dicho, deberían llamarse órdenes, puesto que en ningún momento se apegaban a una situación de equidad y de justicia. Y esto es notorio, pues el rey, con su poder ilimitado (ya que en la mayoría de las monarquías se le consideraba como representante de Dios en la tierra), no se ajustaba sino a su libre capricho, por lo que en ningún momento podemos considerar como actos administrativos, tales actuaciones; no obstante que, repito, concuerda casi en su totalidad con los caracteres actuales exigidos para considerar una actuación como acto administrativo.

Prácticamente el momento en el cual aparece la noción de acto administrativo, es aquel en el que el estado, como primera entidad colectiva, se apega a la norma jurídica, apareciendo por consecuencia lógica, el principio de la legalidad, que priva en los regímenes democráticos en contraposición al de oportunidad, privativo de los regímenes totalitarios; es decir, el estado como primera agrupación social sólo puede hacer aquello que la ley expresamente le permite, o sea, es este el momento en que la acción objetiva del estado, al través de sus miembros AD-HOC, toma la verdadera esencia del concepto de acto administrativo, adquiriendo, por ende, un interés jurídico especial, de manera tal que el acto administrativo se viene a convertir en pilar y columna de una rama del Derecho Público, como lo es el Derecho Administrativo.

Conviene señalar la opinión del jurista Forsthoff, quien refiriéndose al tema que nos ocupa expresa que, "desde la segunda mitad del siglo pasado se comprende, bajo el concepto de acto administrativo, las acciones de la más variada índole realizadas por la administración, y que caen bajo doctrinas y principios por los que se rige el obrar de la misma. (11)

El acto administrativo tiene su origen primordialmente en la ciencia; la jurisprudencia de los tribunales nos evita del todo esta expresión, pero se usa muy raramente en el lenguaje de las leyes en las cuales el obrar administrativo es designado en cada caso de modo general como decreto, orden, resolu-

(11) Forsthoff Ernst. Tratado de Derecho Administrativo, traducción de Michel Fromont. Editorial Emile Bruylant. Bruselas 1969, Pág. 279

ción o con arreglo a su contenido como permiso, concesión, etc."

Concluiremos diciendo, con el maestro Bielsa, que el acto administrativo es una decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refieren a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas. (12)

El acto administrativo, a diferencia del hecho administrativo, debe ser siempre una decisión, una expresión de voluntad de la autoridad dirigida a un fin o propósito concreto. Es necesario que la autoridad obre en ejercicio de sus propias funciones y que esa función sea administrativa. Debiendo nacer el acto de la actividad jurídica de la administración pública y dirigirse a producir efectos jurídicos.

## II.2 NOCION CONCEPTUAL

El estado realiza una serie de funciones que nos vienen a indicar, en forma necesaria, la manera en que realiza sus fines; esto es, la manera de lograr su objetivo fundamental. Así encontramos la función legislativa, por medio de la cual se crea la norma que deberá regir la conducta de los miembros de la sociedad, tomando este concepto, como la noción fundamental de la colectividad. El estado realiza también la función jurisdiccional, por medio de la que, al través de sus miembros AD-HOC, juzga situaciones concretas de carácter general o particular, tendientes a mantener el equilibrio social y el orden jurídico. Pero también el Estado, y quizá sea su actividad más trascendente, realiza la función administrativa que es aquella que desarrolla el estado de acuerdo con las facultades que se le reconocen, y que emanan de la norma, consistente en la ejecución de actos materiales, o bien, en la solución de conflictos o situaciones que determinan relaciones jurídicas en casos individuales.

Aunque no intentemos realizar un estudio de la actividad estatal, sí es necesario, por razones de método, partir de la idea de que el acto administrativo, es el resultado del ejercicio de la función administrativa con el objeto de

(12) Bielsa: Rafael. Derecho Administrativo Sa. Edición, Tomo II  
Ed. Roque de Palma Buenos Aires 1935, Pág. 3



llegar al pleno conocimiento de su noción conceptual.

Para llegar a la esencia del acto administrativo, debemos acometer la tarea de distinguir, en primer lugar, dos aspectos del acto: el acto administrativo desde el punto de vista material y el acto administrativo desde el punto de vista formal.

El acto administrativo desde el punto de vista material, que es prácticamente de donde emana la noción fundamental del mismo, es aquel que es celebrado al través de una manifestación de voluntad del titular de un órgano del estado, que además posea la facultad de emitirlo, y que esa facultad derive específicamente de una norma jurídica. Como claramente se infiere no importa -- que el acto derive de un órgano que corresponda, dentro de la teoría, de División de poderes, al Ejecutivo, al Legislativo o al Judicial, siempre y cuando el contenido del acto sea precisamente, un contenido de carácter administrativo.

Concluimos que desde el punto de vista material debemos atender a la naturaleza intrínseca del acto, según la afirmación del maestro Frega. (13)

El acto administrativo desde el punto de vista formal será aquel realizado por el titular de un órgano que corresponda al poder ejecutivo o administrativo, sin importar, para el caso, que su contenido sea, o no, de carácter administrativo. El objeto de este apartado, es llegar a la comprensión y conocimiento, precisamente, de ese contenido administrativo, para determinar claramente la noción conceptual de acto administrativo.

Analizaremos minuciosamente, el acto administrativo, para llegar al conocimiento de su esencia.

En primer lugar, el acto administrativo va a referirse, en todo caso, a una situación concreta, es decir, sólo se da en casos concretos, de tal manera que si trata aspectos generales o abstractos no podrá ser en ninguna forma acto administrativo, y probablemente, pudiéramos encontrarlos en presencia de un

(13) Gabino Frega. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1984  
Pág. 267

acto de administración, pero nunca ante un acto administrativo.

En segundo lugar, el acto administrativo siempre estará encaminado a producir efectos a terceros, o bien a órganos de la administración, por lo que, — con base en lo anotado anteriormente, nos veremos en la necesidad de excluir — aquellos actos emitidos por la administración consultiva, los cuales por su naturaleza serán siempre actos de administración.

De lo afirmado con anterioridad, podemos inferir: que los actos de administración no importan al Derecho, puesto que en ningún momento producirán consecuencias jurídico-normativas; que los actos administrativos serán aquellos — que contengan una declaración concreta y unilateral de voluntad del titular de un órgano de la administración activa y en ejercicio de la potestad administrativa derivada de la norma jurídica.

Analizaremos, aún, en una forma más profunda, lo enunciado con anterioridad: En primer lugar hemos hablado de una declaración concreta y unilateral. — Procede, sin embargo, hacer la siguiente aclaración: nos hemos referido a declaración y no a manifestación de voluntad porque el concepto de manifestación de voluntad, expresa un concepto no formal, que resulta de la ejecución que se da al acto, en tanto cuanto anotamos el vocablo "declaración" expresamos un concepto formal, que procede en forma inmediata a la ejecución del acto; en todo caso esta declaración deberá reunir la característica de ser concreta, y esto es fácil comprenderlo, ya que deriva de la naturaleza misma de la resolución y por ende deberá ser referida a casos individuales.

Hemos anotado que la declaración de voluntad debe ser unilateral, es decir, debe emanar no de un acuerdo de voluntades, sino como resultado del ejercicio de una facultad potestativa que corresponde, conforme al Derecho, al titular de un órgano de la administración. Ya hemos afirmado que dicha declaración deberá ser emitida por el titular de un órgano de la administración activa, y — al efecto, cabe apuntar que la administración activa en contraposición a la administración consultiva, es aquella que decide y ejecuta.

Esto da como resultado que no se contengan dentro de la noción conceptual de acto administrativo, las resoluciones de la administración consultiva, que es aquella que tiene por función asesorar a los órganos de la administración activa sobre los actos y las resoluciones que deben tomar en el ejercicio de sus funciones, ya que éstas sólo son susceptibles de considerarse como actos de administración.

Por último, señalaremos dentro del desglose que desarrollamos en este plan, que el acto deberá ser emitido en ejercicio de una potestad administrativa, de tal modo que acudiendo a la naturaleza de lo dicho, el acto deberá producir efectos jurídicos, puesto que tal es el motivo de toda potestad jurídica. Además, atendiendo a que la naturaleza de la potestad administrativa será, lógicamente, de carácter público, el ejercicio de tal potestad traerá aparejados exclusivamente actos de Derecho Público.

Como corolario de nuestro análisis diremos que: deberán excluirse del concepto puro de acto administrativo todas aquellas actitudes que aún cuando sean ejecutadas o realizadas por el titular de un órgano de la administración, sean en ejercicio de una potestad legislativa o jurisdiccional.

A guisa de comentario, y toda vez que hemos hecho referencia constante a actos administrativos y actos de administración, considero pertinente y oportuno desarrollar un planteamiento teórico, a efecto de distinguir sustancialmente uno del otro:

En primer término, el acto administrativo es por esencia irrevocable (en el supuesto de que reúna las condiciones necesarias para tal efecto); en tanto que en los actos de administración se da la revocabilidad. En segundo término, el acto administrativo tiene como caracteres particularísimos, la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad; en los actos de administración no existen tales caracteres.

### II.3 DISTINCION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO LEGISLATIVO.

Según lo anotado por el maestro Gabino Fraga en su libro Derecho Adminis-

trativo, el contenido de la actividad del Estado está constituido por el conjunto de operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe ejecutar para la realización de sus fines. (14)

Lo escrito anteriormente nos da como consecuencia que el Estado debe hacer y de hecho así lo hace, solamente aquello que previamente le permite una norma de derecho, de acuerdo al principio de la legalidad; ahora bien, el contenido de la actividad del Estado se refiere a que éste deberá realizar sus fines por medio de atribuciones y de funciones. Con el nombre de atribuciones designamos todas aquellas tareas que el Estado realiza para llegar a la concreción de sus fines. Con el nombre de funciones del Estado, designamos la forma de la actividad del mismo y no el contenido de esa actividad, que de acuerdo con una distinción que se enlaza con la doctrina de la separación de poderes nos encontramos con que existen perfectamente determinadas, en su naturaleza y esencia tres funciones, -- que corresponden, cada una de ellas, a los tres poderes establecidos, y así tenemos: La función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa, que en un momento dado pueden coordinarse de tal manera que intervengan en la realización de un mismo acto.

La función legislativa consiste en establecer reglas, en dictar disposiciones por vía general e impersonal. Se traduce, pues, en la emisión de un acto-regia, es decir, en la emisión de una ley.

La función legislativa, como acto administrativo, es susceptible de analizarse, junto con el maestro Fraga, desde dos puntos de vista: El punto formal y el punto material. (15)

Desde el punto de vista formal, la función legislativa será toda actividad que realice el estado por medio de sus órganos, que de conformidad a lo consignado en nuestra Carta magna, conforman el poder legislativo. Y así atendiendo al contenido del artículo 50 de la Constitución General de la República, el Congreso de la Unión se conforma por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

De lo anotado inferimos que la función legislativa, desde el punto de vista formal, será la actividad realizada por él.

Así también será considerada función legislativa desde el punto de vista --

(14) Gabino Fraga, Op. Cit. Pág. 13

(15) IBIDEM Pág. 37

formal, la realizada por cada una de las cámaras en particular, y lo dicho se desprende del contenido de los artículos 74 y 76 de la Constitución General de la República.

Ahora bien, desde el punto de vista material, será función legislativa la que prescindiendo del autor del acto o de la forma en que éste se realiza, sólo atiende a la naturaleza intrínseca del acto en la cual se presenta concretizada y exteriorizada.

Para poder atacar directamente la esencia del acto legislativo, como a la función legislativa, se le puede analizar desde un enfoque formal y material.

En el primer caso, no se nos presenta ningún problema: Acto legislativo será el que emane del órgano que de acuerdo al orden constitucional, conforme al poder legislativo. Ahora bien, el análisis desde el punto de vista material será necesario orientarlo hacia su naturaleza intrínseca, con el fin de determinar en qué momento se deberá considerar el resultado de la actividad legislativa como acto legislativo en su concepto puro.

Partiré de la siguiente definición de acto legislativo para que previo a su análisis, lleguemos a la concreción de nuestro objetivo. Acto legislativo es aquél que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.

El primer elemento de la definición anotada es el que nos dice que el acto legislativo se refiere a una situación jurídica general y al efecto, es prudente elaborar la siguiente pregunta: ¿En qué estriba, la generalidad de la ley? La generalidad de la ley se debe estimar como esencia misma, deriva de la naturaleza misma del acto legislativo y si atendemos al contenido del artículo 13 del texto constitucional en el que se establece que nadie podrá ser juzgado por leyes privativas de inmediato, salta a la vista que las leyes tendrán que ser, por esencia, generales. De esa manera el fundamento de la generalidad de la ley se encuentra consagrado en el precepto invocado.

Ahora bien, de la generalidad de la ley derivan por consecuencia lógicos sus caracteres específicos, o sea la ley deberá ser por su generalidad: abstracta porque no señala un comportamiento particular realizado o realizable en un determinado tipo de situaciones, es decir, que la norma deberá sobrevivir a su

aplicación, en el caso concreto, sin consideración de especie, en tanto no sea derogada o abrogada; impersonal, porque no podrá aplicarse solamente a un determinado número de personas, sino que su aplicación deberá ser en forma absoluta y proyectada a todos los miembros de la colectividad.

Analizada la noción conceptual del acto legislativo, solamente queda por establecer la distinción que por su propia naturaleza resulta con el acto administrativo.

Mientras que en el acto legislativo se crea, se modifica o se extingue una situación jurídica general, en el acto administrativo se recupera una situación jurídica concreta, particular, específica e individual.

#### II.4 DISTINCIÓN ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO JURISDICCIONAL.

Atendiendo, como hemos indicado anteriormente a la forma de la actividad del Estado y no al contenido de la misma, ésta se concibe por medio de funciones, entre las que encontramos la función jurisdiccional.

Siguiendo nuestro sistema, diremos que la función jurisdiccional también es susceptible de análisis desde un punto de vista formal y material. El primer caso no nos presenta ningún problema, puesto que función jurisdiccional será la actividad del estado desarrollada al través de sus órganos que de acuerdo al régimen constitucional conforman el Poder Judicial. De tal manera, que acto jurisdiccional desde el punto de vista formal, será el resultado de la actividad desarrollada por el poder judicial.

Para analizar el acto jurisdiccional desde el punto de vista material, - es decir, tomando como base su naturaleza intrínseca, partiré de la noción por excelencia de acto jurisdiccional que se contiene en la sentencia.

Para el efecto anterior partiré de la noción conceptual, qué es sentencia, según lo establece Rocco en su libro La Sentencia Civil, "es el acto del juez encaminado a eliminar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto, acertando una relación jurídica incierta y concreta". (16)

El primer elemento de la definición anterior, vemos que es un acto del -

(16) Rocco Alfredo. La Sentencia Civil. Editorial Dott A. Giuffrè, Milán 1962 (Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Roma) Milán 1962 Pág. 56

juer encaminado a eliminar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto; aquí, encontramos la primera distinción del acto jurisdiccional con la noción conceptual de acto administrativo, puesto que los actos administrativos no se dan con el objeto de eliminar incertidumbre sobre una aplicación normativa, sino que se dan en razón y en función de una facultad que emana directamente de la ley, facultad que se desprende del principio de que los órganos del estado únicamente puede realizar lo estrictamente permitido por la norma y en alguno de los cuales, por ejemplo, en los emitidos en ejercicio de una facultad discrecional, pueden no fundarse en situaciones de necesidad jurídica.

En la segunda parte de la definición de sentencia que hemos anotado, leemos lo siguiente: "... acertando una relación jurídica incierta y concreta". Aquí encontramos también otra clara distinción entre las nociones de acto jurisdiccional y acto administrativo, puesto que si bien es cierto que el acto jurisdiccional se da en todos los casos sobre situaciones jurídicas inciertas, en la emisión de un acto administrativo no podríamos concebir tal situación en virtud de que en ningún caso se emitirá sobre una relación jurídica incierta, sino en función de una situación jurídica plenamente determinada.

Por otra parte, podemos anotar que los actos jurisdiccionales son actos complejos que actúan siempre sobre un conflicto; en tanto los actos administrativos, generalmente, no son actos complejos y actúan en el conflicto, de tal manera que los órganos de la administración que emiten el acto tienen la calidad de parte en la relación jurídica que se establece con motivo de la emisión.

Por último anotaré que los actos administrativos, crean, modifican, transfieren o extinguen una situación jurídica concreta e individual; mientras que los actos jurisdiccionales no crean situaciones jurídicas, sino que solamente las ejecutan en su comprobación, puesto que la situación jurídica siempre pre-existe a la emisión del acto jurisdiccional.

## II.5 DISTINCION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO DE GOBIERNO.

En relación a esta suerte de actos que generalmente se denominan actos de

gobierno, cabe hacer notar que no es la denominación adecuada, ya que por gobierno no se entiende la actividad que desarrolla el estado en manifestaciones de poder ejecutivo, legislativo y judicial. En consecuencia, convendrá de una buena vez, adoptar un vocablo adecuado que corresponda, con más precisión, a la realidad jurídica. De esa manera denominaremos de aquí en adelante al conocido acto de gobierno, como un acto político, puesto que siendo estos actos los emanados por el poder ejecutivo en mérito de su potestad política, y toda vez que el ejecutivo - ejerce dos clases de funciones, la política y la administrativa, parece lógico - denominarlas como actos políticos del poder ejecutivo, en contraposición a los - actos administrativos del poder ejecutivo.

En ese sentido DUGUIT afirma, que no deben confundirse los actos políticos con el acto de gobierno. La expresión acto político, debe ser reservada para designar los actos que el ejecutivo realiza, en tanto que obra como órgano político; en tanto que los actos que realiza como órgano administrativo, serán precisamente los actos administrativos y como tales serán susceptibles de recursos. De tal manera, la expresión acto de gobierno deberá ser reservada para designar los actos que desde el punto de vista formal, son actos administrativos, emanados del ejecutivo actuando como órgano administrativo, o bien de otra autoridad administrativa, actos contra los cuales podrán instaurarse recursos contenciosos. (17)

Al efecto diremos que los actos políticos (denominación que utilizaremos - en lo sucesivo), no se encuentran en ningún momento sujetos a control jurisdiccional y solamente, repito, podrán ser emitidos por el poder ejecutivo actuando como órgano político, puesto que tanto el poder legislativo como el poder judicial no podrán emitir actos políticos por estar sujetos al control constitucional.

Dado el análisis anterior, considero que estamos en disposición de anotar, terminantemente, la diferencia existente entre los dos conceptos que nos ocupan.

Mientras que todas las actividades administrativas resultan de la ejecución de la ley, y por ende deberán estar sometidas al principio de la legalidad, en el acto político la característica fundamental es la circunstancia de que se encuentran libres de la necesidad de una habilitación legislativa.

(17) Duguit León. Traité de Droit Constitutionnel Tomo II, Ed. Ancienne - - - Librairie Fontaine & Cie, Paris 1923, Pág. 236



Los actos políticos se dan en virtud de un poder de libre iniciativa, — fundado en una potestad que le es propia y que, incluso, en algunos países tienen origen distinto del de la ley; de ahí que los actos políticos pueden considerarse, al menos en ese sentido, como una actividad independiente de la ley. — Pondré como ejemplo lo establecido por la constitución Argentina en su artículo 86, inciso 14, que establece, en relación a la celebración de tratados (acto político por excelencia), que compete al presidente de la República concluirlos — por sí mismos, y ninguna ley podrá reglamentar el ejercicio de esa facultad.

En nuestro país si bien es cierto que esta actividad del órgano supremo de la administración, concretizada en la facultad para dictar actos políticos — no se sujeta a disposiciones legales, no por ello puede sostenerse que se desarrolle fuera del ordenamiento jurídico existente, porque si los actos políticos, en nuestro país, resultan de la ejecución de la Constitución General de la República, lógico es que deberán cumplir los requisitos exigidos por la misma.

Anotaremos que ambas clases de actos, tanto los políticos como los administrativos, tienen una cualidad común, la de que tanto uno como otro deben su existencia a una norma de orden superior, por lo que afirmaremos que el acto político es también un acto ejecutivo, por medio del cual se ejecuta el precepto Constitucional.

En mérito del análisis anterior puede concluirse:

En nuestro país, en ciertas oportunidades, los actos políticos podrán — estar sujetos a control jurisdiccional; es evidente en este sentido, que el órgano jurisdiccional deberá ser prudente y no podrá controlar ni la oportunidad ni la conveniencia del acto, puesto que un control de esa naturaleza, traería — aparejado un conflicto entre los órganos jurisdiccionales y el poder ejecutivo — y llevaría, desde luego, a una violación al régimen de separación de poderes.

### CAPITULO III

#### LA CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### III.1 GENERALIDADES

La actuación de la administración es tan variada que no podríamos con una sola idea general enunciar todos los tipos de actos que en ella se gestan, de tal manera que, atendiendo a que nuestro estudio versa precisamente sobre una actitud del producto de una actuación de la administración, o sea, precisamente, el acto administrativo, se impone señalar los que se pueden gestar en el contenido de la actuación administrativa.

Para tal efecto, debemos analizar, o mejor dicho, deberíamos analizar algunas de las diversas clasificaciones que se han elaborado de las mismas; sin embargo, y atendiendo a que este trabajo desea ser una tesis profesional, me concretaré a desglosar mi clasificación personal de las mismas, sin hacer comentarios si es o no adecuada pues como lo dije anteriormente es mi clasificación.

### III.2 CLASIFICACION PERSONAL

Los actos administrativos pueden ser:

- 1.- Actos de contenido extra administrativo
- 2.- Actos de contenido administrativo
- 3.- Actos sui generis del poder ejecutivo

1.- Los primeros serán aquellos que emitidos por los órganos de la administración, no tienen trascendencia en el sustrato de realización del Derecho Administrativo, y por tal motivo, no interesan a la concreción del desarrollo de la función administrativa; tales actos, generalmente, pasan desapercibidos. Como por ejemplo clásico de los mismos, tenemos todos aquellos actos tendientes a la conservación de obras de arte, de edificios históricos, de obras arquitectónicas, etc.

2.- Los segundos, son aquellos en los cuales descansa, desde un punto de vista material, propiamente, el ejercicio de la función administrativa; son actos que poseen un contenido eminentemente administrativo y son susceptibles de subdividirse de la siguiente manera:

- a) Actos de administración
- b) Actos administrativos propiamente dichos
- c) Actos de ilustración o información
- d) Actos de supervisión

a) Los actos de administración son aquellos que emitidos por los titulares de los órganos, en los cuales descansa el ejercicio de la función administrativa, sólo pueden producir efectos inter-órganos, es decir, dentro de las relaciones internas de los titulares de los órganos administrativos, sin que sus efectos en ningún momento, se extiendan a terceros; estos actos sólo se presen-  
tan a efecto de lograr el desarrollo y el buen curso de la vida de los órganos de la administración.

b) Los actos administrativos propiamente dichos, son sin duda algunos más importantes, puesto que en ellos se contiene y patentiza, el ejercicio de la función administrativa. Estos actos están encaminados a resolver una situación jurídica, generalmente con la característica anotada, de que tal situación jurídica deberá ser concreta e individual. Estos actos se proyectarán a producir efectos jurídicos en la vida de los particulares, y su validez estará condicionada a que reúnan los requisitos exigidos por la ley, de acuerdo al acto del cual se trate.

c) Los actos de ilustración o información, son aquellos que emitidos por la administración consultiva, generalmente se contienen en dictámenes, que son emitidos para la ilustración en algunos de los asuntos que por su naturaleza y para su resolución requieren de un estudio especial y concreto.

Es decir, la emisión del acto administrativo propiamente dicho, en algunos casos, deberá hacerse previo estudio técnico especializado, que constituye el Acto de Ilustración. Ahora bien, también pueden ser actos que son emitidos por los órganos de la administración y que tiene por objeto informar a los parti-

culares determinadas cuestiones, que son planteadas de antemano por ellos mismos.

d) Los actos de supervisión son aquellos por medio de los cuales los órganos de la administración jerárquicamente superiores, supervisan el desarrollo funcional de los órganos jerárquicamente inferiores, a efecto de lograr el mejor control del ejercicio de la función administrativa, se equipararán a los llamados actos de contralor.

3.- Los terceros, son los realizados por el órgano supremo del poder Ejecutivo y poseen un contenido administrativo; sin embargo, están dotados de características especiales que los hacen actos sui generis, y estos actos son aquellos que solamente se pueden emitir en determinados y especialísimas ocasiones, - que se encuentran contenidas en una norma de derecho, y en otras ocasiones emanan directamente del régimen constitucional, derivan en su generalidad de una facultad potestativa, conferida al poder ejecutivo actuando en funciones de órgano político y por lo mismo se denominan a estos actos, actos políticos.

CAPITULO IV

LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

#### IV.1 GENERALIDADES

La función administrativa se exterioriza en actos materiales y jurídicos, que vienen a conformar a los actos administrativos. Solamente determinan situaciones jurídicas para casos concretos e individuales, de tal manera que conviene pasar al estudio de tal noción pero ya desde el punto de vista del estudio de los elementos que lo integran. Tal conocimiento nos dará posteriormente, como consecuencia, estar en posibilidades de precisar en forma clara y certera cuando nos encontremos ante un acto administrativo, imperfecto, inválido, nulo, o sencillamente cuando estamos ante un acto que queriendo ser administrativo, no existe como tal.

Para poder estar en presencia del acto administrativo perfecto, es decir, con todos sus elementos y los requisitos exigidos por la ley, será necesario comprobar que sus elementos se refieran a dos nociones fundamentales:

- a) La legitimidad
- b) El mérito

Iniciaremos nuestro estudio, en este capítulo, con el análisis de los elementos que se refieren a la legitimidad - establecemos la aclaración de que se habla de legitimidad y no de legalidad, puesto que el primero es más exacto, tanto en su connotación gramatical, como en su connotación jurídica.-

#### IV.2 LA LEGITIMIDAD

Las condiciones necesarias para que en un momento dado podamos afirmar que en un acto administrativo, se da la legitimidad, son las siguientes:

- a) Órgano competente
- b) Declaración de voluntad
- c) Objeto
- d) Forma.

Analizaremos cada uno de estos supuestos jurídicos, ya que en su conocimiento estriba la comprensión del concepto de Legitimidad.

a) Órgano Competente. Esta condición se refiere a que todo acto administrativo que pretenda ser legítimo, deberá ser dictado por un órgano competente, y éste será aquél que de acuerdo con el orden jurídico establecido, reúne el conjunto de facultades necesarias para la realización de la función administrativa, y en particular, cuando dentro de ese conjunto de facultades se encuentra precisamente la emisión del acto de cuenta, o bien, cuando dentro de esas facultades está en conocer de un negocio administrativo determinado.

Claro es, que la competencia deberá establecerse por una norma de derecho objetivo, puesto que los órganos de la administración y en general los del Estado, no pueden ejercer ninguna actividad que no se encuentre reglamentada en una facultad jurídico-normativa. En este caso, se presentará aparejado al concepto de competencia, su carácter de improrrogable, puesto que se establece en interés público. Terminaremos diciendo que en la competencia se anida precisamente la potestad que tiene un determinado órgano administrativo para la emisión de un acto.

Al respecto, Gastón Jese afirma que: "el derecho organiza la capacidad de las personas así como la competencia de los agentes públicos". Y continúa diciendo que "determinar la capacidad de una persona o la competencia de un agente público, es establecer en qué condiciones podría la persona o el agente, hacer una manifestación de voluntad para que tenga valor jurídico. El ejercicio de ese poder de querer exclusivo del agente público, es el acto jurídico". (18)

Para el maestro Andrés Serra Rojas, la competencia administrativa debe reunir los siguientes caracteres, esto es, tomándola como elemento de esencia del acto administrativo. (19)

- 1.- Requiere un texto expreso de la ley para que pueda existir
- 2.- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- 3.- La competencia administrativa se encuentra fragmentada en diversos órganos.
- 4.- La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce, y no un derecho del titular del propio órgano.

(18) Gastón Jese. Los Principios Generales del Derecho Administrativo. Traducción Carlos García Oviado, Editorial Reus. Madrid 1928, Pág. 36

(19) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1981. - Tomo I, Pág. 261



Analizaremos someramente los caracteres asentados por el maestro Serra a efecto de llegar a una cabal comprensión de la competencia en Derecho público:

Por lo que se refiere al primer punto, quiere decir que en todo caso la competencia deberá justificarse expresamente, y que esa justificación sólo podrá contenerse en una norma de Derecho.

En relación al segundo punto, quiere decir que el ejercicio de la competencia no queda al arbitrio del particular, sino que su ejercicio es obligatorio; lo anterior descansa en que la competencia de Derecho Público, es otorgada con el objeto de que los órganos del Estado, cumplan con las atribuciones que se les tiene encomendadas, a efecto de que en cada caso en que el interés colectivo lo requiera, debe hacerse uso de esa competencia.

El tercer punto se refiere a que en la realización de un solo acto administrativo no interviene sólo un órgano, sino varios de ellos, y esto tiene por objeto lograr la existencia de un buen funcionamiento de la administración pública, y como se desprende de lo dicho, con esto se logrará un control mucho más efectivo, amén de que se evita que el interés particular de un titular pueda ser motivo de una mala actuación del mismo.

Por último y en relación al cuarto número, la competencia es constitutiva del órgano que lo ejercita; esto quiere decir que no debemos considerarla como un derecho del titular del órgano, sino como parte de su propia naturaleza, puesto que no se puede delegar ni disponer de ella, y el titular deberá limitarse a su ejercicio en los términos establecidos por la norma.

Concluiremos diciendo que, toda vez que la competencia en Derecho Público, se ejercitará, en todo caso, en función del interés público y atento a que, en todo ejercicio del poder público se presupone siempre un interés colectivo a satisfacer, la competencia será también inderogable.

b) DECLARACION DE VOLUNTAD.- En relación al segundo elemento o condición de legitimidad de los actos administrativos, diremos que tal declaración consiste en una conducta voluntaria del titular del órgano de la administración.

Conviene establecer plenamente que la voluntad que se emite a través del titular del órgano, contiene la voluntad del Estado, puesto que el titular, --

considerado como persona física, no interviene en la creación del acto administrativo.

Ahora bien, para poder precisar cuál es el órgano que ha de efectuar la declaración de voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, habrá que remontarse al conocimiento de las disposiciones legales respectivas, en virtud de que tales disposiciones, clasifican a los órganos del Estado y les fijan las materias que deberán atender.

Para que la declaración de voluntad sea perceptible en el sustrato de realización del Derecho, es necesario que la manifestación de la voluntad del Estado sea declarada (ya anotamos el porque debemos decir declaración y no manifestación).

Para algunos autores la declaración es un simple medio de exteriorización de la voluntad y para otros viene a ser un elemento constitutivo de la misma; esta situación, que en el campo del Derecho privado representaría singular importancia, en el Derecho público, generalmente, los actos son unilaterales y la declaración de voluntad en estos casos no se analiza desde un punto de vista psíquico, sino desde un punto de vista social.

La declaración de voluntad, en Derecho público también puede ser expresa o tácita. En el primer caso no cabe hacer mayor comentario, que es aquella que se expresa por medio del lenguaje; en el segundo caso habrá que distinguir la manifestación tácita del silencio de la administración.

En principio diremos que la manifestación tácita es aquella que resulta de un comportamiento material unívoco y concluyente, sobre hechos y acciones de la administración, que aun cuando no tienen por objeto manifestar la voluntad, la presupone. El silencio de la administración, realmente no nos presenta problema puesto que su interrogante puede contestarse fácilmente. El Derecho administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no está obligada, por decirlo así, a informar a los particulares de sus actos; esto se puede comprender, puesto que tal actitud de la administración, puede darse porque así lo exigen la seguridad, la tranquilidad y el interés público.

Sin perjuicio de esta facultad, es indudable que esa abstención de la administración tiene un determinado efecto jurídico; y esta pregunta la tenemos -

contestada en el Código Fiscal de la Federación, el cual consigna que el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o a falta de término estipulado, en 90 días.

Sería necesario asentar que en el caso de que estuviéramos ante una resolución, basada en el silencio de la administración, estaríamos ante un no acto, no un acto negativo, puesto que éste, presupone una declaración de voluntad-jurídicamente expresada. El silencio en cambio, no constituye en ningún momento una declaración de voluntad.

Por último, diremos que para que el silencio, entendido como forma de ejercicio de la actividad administrativa, pueda adquirir un carácter jurídico, será menester que sea observado en relación de un objeto respecto del cual exista por parte de otro sujeto un interés cuya satisfacción requiera de una declaración volitiva de la administración que lo reconozca.

c) El objeto de los actos administrativos.- En relación a este apartado considero que el objeto de los actos administrativos puede revestir dos formas:

- 1) El objeto Directo.
- 2) El objeto Indirecto.

1) El objeto directo de los actos administrativos es crear, modificar, transferir o extinguir obligaciones y derechos, vinculados con la administración pública.

2) El objeto indirecto será aquel fin práctico que se propone obtener la administración y que siempre estará en función del interés general de la utilidad pública.

El maestro Andrés Serra Rojas señala que el objeto del acto administrativo deberá ser: (20)

- a) Determinado o determinable;
- b) Posible o estar en el comercio;
- b) lícito, cierto, cuando la ley lo permita y no lo prohíba, salvo

el caso de facultades discrecionales.

Fernández de Velasco señala las siguientes características para el objeto de los actos administrativos: 1.- Que el objeto del acto administrativo no contrarie ni perturbe el orden público. 2.- Que se ajuste a la ley. 3.- Que sea congruente con la función administrativa. (21)

De lo anterior concluimos que el objeto en los actos administrativos debieran reunir tanto los elementos anotados por el maestro Serra Rojas, como los anotados por Fernández de Velasco.

d) La forma de los actos administrativos.- En un sentido general, la forma en los actos jurídicos, es la exteriorización material de un acto jurídico.

Ya hemos anotado que la voluntad del Estado para que pueda producir efectos jurídicos, debe ser declarada y que esta declaración, que puede ser expresa o tácita, deberá tener una determinada forma exterior. La declaración es expresa, como ya lo hemos dicho, cuando se realiza por medio del lenguaje; esta declaración expresa puede o no ser formal; será formal cuando el Derecho le impone una determinada formalidad, como necesaria para su validez. En tal caso la forma será un elemento esencial de los actos administrativos y la falta de esa forma fijada por la ley como indispensable, traerá aparejada la inexistencia del acto, o bien, en caso de que la forma estuviese viciada, traería como consecuencia la invalidez del mismo.

Generalmente para los actos administrativos se impone la forma escrita, o sea una declaración de voluntad expresa, y cabe anotar que en el Derecho Público es imprescindible que el acto se exprese en una forma especial y predeterminada, en cuanto que deberá ser esencialmente formal.

Las formas constituyen determinadas garantías para los interesados en el acto, puesto que se establecen para mantener seguridades jurídicas. Por último diremos que el legislador, al considerar previamente la naturaleza de cada acto administrativo, podrá establecer formas escritas, orales o de otra índole.

Ejemplo de las formalidades que deben revestir los actos administrativos podemos encontrarlas si nos avocamos al estudio de la Ley General de Bienes Nacionales.

(21) Fernández de Velasco Recaredo. El Acto Administrativo Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1935, Pág. 52

#### IV.3 EL MOTIVO

Algunos autores señalan como elemento de los actos administrativos, el motivo; sin embargo, más que un elemento del acto administrativo, debe considerarse como una forma especial del mismo.

Como referencia diremos que la obligación que tienen los órganos de la administración de motivar sus actos, constituye un caso de Control interno del poder discrecional.

Un ejemplo más señalaré en forma clara lo aseverado anteriormente:

El titular del órgano jurisdiccional no podrá examinar si un acto dictado con apoyo en el poder discrecional, ha sido justo en cuanto al fondo; pero sí podrá exigir que haya un elemento externo que pruebe que ese poder ha sido dentro de los límites de la ley, he ahí la motivación.

La motivación se refiere tanto a los hechos como a las consideraciones --- que sirven de fundamento al acto y que se relacionan tanto a su oportunidad como a su legalidad.

La motivación de una resolución administrativa constituye, por tanto, una garantía para el particular afectado por el acto.

#### IV.4 EL MERITO

Hecho el análisis de los elementos del acto administrativo que conforman el supuesto de legitimidad y que han quedado anotados con anterioridad, pasaremos al análisis del segundo supuesto, o sea, el mérito: Realmente el análisis del mérito en el Derecho Administrativo, presenta una importancia capital, para lo cual diremos que en el Derecho Privado, no presenta gran importancia, puesto que los particulares actúan como mejor les parece y como más conviene a sus intereses, y mientras que los particulares actúen dentro de los límites permitidos por la misma, no se podría objetar la conveniencia de sus actos. En cambio en Derecho Administrativo, el análisis del mérito difiere cualitativa y cuantitativamente, de la noción del mismo en Derecho Privado; para tal efecto Seabra Fagundes afirma lo siguiente: "El mérito desde el punto de vista procesal civil, se refiere al contenido substancial de la litis; basado en normas de derecho substantivo es un elemento que existe y es constante, en todo litigio, y centraliza las pretensiones -

de las partes. En derecho administrativo, el mérito no es un elemento esencial ni constante sino eventual y restrictivo". (22)

La actividad administrativa debe conformarse no solamente a los principios de la legalidad, sino que, en oportunidades, deberá observar ciertas reglas técnicas. El mérito podemos afirmar con el maestro Serra Rojas, es el fin último obtenido por la administración, que es útil y conveniente para el interés general. De tal manera que un acto administrativo no debe ser desviado de sus fines, puesto que se rompería con el principio de la legalidad, máxime en nuestro país donde se han expedido normas para la realización de determinados propósitos sociales. (23)

El mérito, en atención a lo dicho, es un concepto más amplio que el de finalidad del acto, y en ningún caso deberá confundirse con el de legitimidad, que es de mayor importancia.

Por lo que se refiere a la finalidad, tanto la norma administrativa como el propósito que guía su aplicación deben orientarse a la realización del bien público porque no tienen sentido las normas que no llevan esa finalidad.

Por último del análisis anterior llegamos a la conclusión de que el mérito más que un elemento del acto administrativo, es un presupuesto que deberá observarse para la buena marcha de la administración, sin que la falta de este presunto elemento dé como consecuencia la falta de validez de los actos administrativos.

(22) Seabra Fagundes Miguel. *Conceito de Merito no Direito Administrativo*. Ed. Forense Rio de Janeiro 1968, Pág. 43

(23) Andrés Serra Rojas. *Op. Cit.* Pág. 265

CAPITULO V

LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

## V.1 GENERALIDADES

Una vez que el acto emitido por los órganos de la administración ha reunido en sí todos los elementos constitutivos que hemos analizado en el capítulo anterior, podemos decir que es un acto administrativo completo. De tal manera que si el acto es capaz de producir efecto jurídico, podemos afirmar que estamos ante la presencia de un acto eficaz. Esto no quiere decir que ejecutoriedad y eficacia signifiquen lo mismo y para tal efecto será necesario establecer una cabal distinción entre los dos conceptos.

La eficacia puede depender de acontecimientos intrínsecos como lo puede ser, por ejemplo: el plazo; este puede ser establecido por la ley o bien por el arbitrio de los órganos de la administración que emiten el acto; la eficacia también puede depender del cumplimiento de otro acto administrativo o bien del cumplimiento de un acto jurídico privado, o de un evento futuro incierto.

## V.2 LA EJECUTORIEDAD

Se refiere a un cambio en las situaciones jurídicas por las que se lleva a cabo la ejecución del acto por la fuerza jurídica del poder público.

Para que un acto sea ejecutorio es necesario que llene las siguientes características:

a) Que sea un acto administrativo, vale decir de naturaleza Pública. Por ello no será ejecutorio un negocio jurídico privado, aunque sea realizado por la misma administración salvo que la ley disponga lo contrario.

b) Que sea perfecto, o sea que tenga todos los elementos esenciales para su existencia.

c) Que sea exigible, es decir apto para producir los efectos a los que está destinado.

Cabe hacer una observación importante: No hay que confundir la exigibilidad con la ejecutoriedad y al respecto es de notar que el término exigibili-



dad corresponde en sus partes al de eficacia, es decir, un acto administrativo es exigible cuando es eficaz o a contrario Sensu si el acto administrativo es eficaz, es exigible.

La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia en los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aún contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales.

El acto ejecutivo impone a la administración la obligación de comportarse conforme al mismo y, a pesar de que, en general, puede revocarlo; mientras ello no ocurra, la administración debe conformarse con él y no puede contravenirle por actos materiales. Por su parte el administrado se encuentra ligado al acto y debe conformarse igualmente al mismo, mientras no le afecte en sus derechos subjetivos o en su interés legítimo.

Al respecto Caetano hace la siguiente observación: Que la administración pública es un poder paralelo al judicial, los órganos administrativos pueden adoptar resoluciones obligatorias para los particulares y exigir su cumplimiento coercitivamente. No debe confundirse ejecutoriedad con ejecución. Ejecutoriedad es la facultad de ejecutar por autoridad propia en tanto que ejecución es la realización del Derecho por medio de materiales jurídicos. (24)

La ejecutoriedad del acto administrativo es una facultad condicionada a la existencia del mismo; es una propiedad esencial que sin ella haría imposible la eficacia de la autoridad administrativa que lleva en sí la fuerza ejecutoria; y generalmente los actos administrativos están investidos de una presunción de legitimidad, lo cual se debe a que la voluntad de la administración pública — tiende a desarrollarse y por tal motivo, la ejecución de una resolución de la administración, necesariamente será una consecuencia que nace de la fuerza intrínseca que posee la misma. Entre una resolución de la administración y su característica de ejecutoriedad no existe solución de continuidad, a reserva, claro está, de que se desprenda, por decirlo así, de las exigencias administrativas o de la satisfacción de un determinado interés social.

Es necesario anotar que la ejecutoriedad no es una consecuencia privativa de las resoluciones administrativas, puesto que si analizamos los diversos ac-

(24) Caetano M. Marcelo. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Librairie Cu Recueil Sirey. París 1940, Pág. 175

tos en que se concretizan las funciones inherentes al contenido de la actividad estatal, nos damos cuenta que la ley debe ser observada, que las sentencias deberán cumplirse y que los actos administrativos deberán ser ejecutados.

Considerando que el acto administrativo, así como su característica de ejecutoriedad, deberán estar fundamentados jurídicamente, podemos decir que el fundamento jurídico de la ejecutoriedad, doctrinalmente hablando, resulta de la presunción de legitimidad que la resolución posee en sí misma.

Presunción que, dicho sea de paso, es una presunción IURIS TANTUM.

El maestro Manuel María Díez sostiene que la fundamentación jurídica de la ejecutoriedad de los actos administrativos se encuentra en el carácter público del acto. Y así todos los actos de soberanía tienen como tales el poder de imponerse a los habitantes, carácter no exclusivo de los actos administrativos, sino común al acto legislativo y al acto jurisdiccional; y concluya diciendo — que la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad, son dos consecuencias paralelas y distintas del carácter público de la potestad administrativa, pero no puede decirse que una derive de la otra o que una tenga en la otra su fundamento. (25)

Analizando en el Derecho administrativo mexicano el acto administrativo, dictado por los órganos de la administración tiene, como el mismo acto legislativo, una presunción de validez constitucional.

Ya hemos dejado anotado que una vez que la resolución administrativa se encuentra conformada con todos los elementos esenciales para su validez, ésta producirá los efectos jurídicos correspondientes. Ahora bien, para tal efecto será necesario que todos aquellos requisitos que se encuentran consagrados en la ley, se encuentren observados y cumplidos.

Sin embargo, puede suceder y de hecho sucede con frecuencia, que tratándose de resoluciones administrativas, que en alguna forma determinada tengan como consecuencia la afectación de la esfera jurídica de los particulares, éstos, en una actitud contraria a derecho, no obedecen voluntariamente lo ordenado en la resolución; en este momento surge la interrogante de: ¿Cómo el poder público llevará a cabo la ejecución de sus resoluciones?

Contestaremos la pregunta diciendo que: Cuando se trata de hacer cum -

plir el mandato que se contiene en una determinada resolución administrativa, se admite que los órganos del Poder Ejecutivo están capacitados para proceder en forma directa, es decir, sin la intervención de los órganos jurisdiccionales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Y esta solución se plantea debido a que las resoluciones administrativas no deberán estar sujetas, en ningún momento, a las trabas y dilaciones que significaría la intervención de los órganos jurisdiccionales, y por ende, retardar la satisfacción de los fines del Estado. Esta solución es claro que resulta de las atribuciones que el Estado posee en la legislación positiva.

Además, y como lo dejé anotado anteriormente, se funda en que todas las resoluciones emanadas del Poder Ejecutivo, y en general de los tres poderes del Estado, poseen en sí una presunción de legitimidad, situación que a su vez tiene como fundamento el hecho de ser instrumentos del Estado que persiguen, normalmente, la satisfacción del interés social, dentro del ejercicio de sus funciones.

El maestro Fraga considera que en tal situación podría pensarse que los órganos de la administración, cuando intervienen con la potestad que hemos dejado anotada, contienen en sí una violación a la teoría de la división de poderes, es decir, que nuestra Constitución, al admitir la ejecutoriedad de los actos administrativos, crea un serio obstáculo al régimen constitucional de la separación de poderes. Sin embargo, el problema lo resuelve de manera breve y concreta el maestro Bascole diciendo que: "La doctrina de separación de poderes no representa sino una forma de distribuir entre los órganos del Poder Público las diversas tareas encomendadas al Estado, y por lo tanto, el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad consiste en que la distribución de las funciones se haga por las leyes constitutivas, de tal suerte que las autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia, y obren solamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otras ramas del poder". (27)

Es necesario dejar perfectamente aclarado que nuestra Carta Magna no ha admitido la teoría de la separación de poderes, al menos en su forma teórica perfecta, ya que las necesidades de la vida práctica han impuesto, en diversas formas, atribuciones de naturaleza diferente a un mismo poder.

(26) Gabino Fraga, Op. Cit. Pág. 282

(27) Bascole. La Nueva Ley Agraria. México. Pág. 81

Realmente la ejecutoriedad ha traído como consecuencia que se lleven a cabo diversos estudios tendientes a demostrar la legalidad o ilegalidad que deriva de la acción directa, con la cual se lleva a cabo tal ejecutoriedad de las resoluciones de la administración; todo ello, porque no se encuentra establecida tal facultad, en forma clara y precisa.

Una primera teoría sostiene que ninguna persona tiene derecho a hacerse justicia por su propia mano, ni ejercer violencia para reparar un agravio.

Haciendo extensivo lo anotado hacia los órganos de la administración, podríamos decir que: la administración no tendrá derecho a ejercer coacción para cumplimentar y ejecutar sus propias resoluciones. Sin embargo, al estudiarse la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, encontramos que tal argumento se destruye, y esto data desde el año de 1885 en que el mag. Vallarta afirmó lo siguiente: "Llamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones, del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegara a establecerse, sería sólo sobre las ruinas del orden social". (28)

Ahora bien dentro de nuestro orden jurídico, y precisamente en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se tolera que se refute como violencia el apremio empleado por una autoridad, en términos de ley, para ejecutar sus mandatos. Según afirma el magistro Fraga, una ley española antigua la define de la siguiente manera: "Cosa que se fecha a otro torticieramente de que no se puede amparar al que la recibe" (Ley 1a.; título 10, parte 7a.). En general todas las legislaciones han establecido que no es posible que una autoridad ejerza violencia cuando obedezca la ley, pues suponerlo, es subvertir todos los principios. (29)

Concluimos diciendo que la acción directa, potestativa de los órganos de la administración, no es anticonstitucional, puesto que como hemos visto, el artículo 17 Constitucional no significa un obstáculo para ella.

Tampoco podemos considerar que exista polémica en relación al texto del artículo 14 Constitucional, cuando afirma que nadie pueda ser privado de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales.

(28) Vallarta, estudio sobre La Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva, México 1885, Pág. 51

(29) Gabino Fraga, Op. Cit. Pág. 234

les previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Sin embargo, tal argumento no es definitivo porque los actos administrativos no sólo se van a referir a privación de derechos particulares, y aun cabe decir que la Constitución General de la República en algunos casos, autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para afectar la esfera jurídica de los particulares, como sucede en el caso de la expropiación, revisión de concesiones, dotación y sustitución de tierras, etc. De tal manera que no sólo corresponde al Poder Judicial la solución de los problemas que se refieren a privación de derechos de los particulares. Y si esto no fuese poco, diremos que si no se permitiera la intervención de los órganos de la administración en la ejecución de sus resoluciones, la facultad atribuida al ejecutivo para ejecutar la ley proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sería nula, y por ende, sería nugatorio lo establecido en la Fracción I del artículo 89 de la CONSTITUCION.

Si es preciso anotar que todo lo relativo a la ejecución de los actos administrativos, deberán resolverse de acuerdo a la legislación positiva.

### V.3 LA PRESUNCION DE LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La presunción de legitimidad, que acompaña a todo acto administrativo, no nos presenta mayor obstáculo para su estudio; cabe decir que tal situación no es privativa del ejercicio de la función que corresponde a los órganos de la administración, sino que también los actos que resultan del ejercicio de la función legislativa se encuentran investidos de tal presunción. Esto quiere decir que el acto legislativo se presume constitucional salvo que una autoridad competente, por sentencia, declare que no lo es. Asimismo los actos emitidos en el desarrollo y ejercicio de la función jurisdiccional, se presumen legales. Todo lo anotado deriva de la noción de que la actividad del Estado es siempre jurídica, de acuerdo a un régimen de derecho, y por tal motivo presuntivamente legal.

Es necesario anotar que la presunción de legitimidad deberá encontrarse aparejada a toda resolución administrativa, porque son instrumentos desinte

resados que sólo persiguen en su actuación, la satisfacción del interés social tendiente a la concretización de los fines del Estado.

En materia administrativa, encontramos que el artículo 89 del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

"Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales"

Concluiremos este apartado diciendo que: Los actos de la administración pública se presumen legales en cuanto a su finalidad y a su motivos determinantes, anotando que tal presunción (*iuris tantum*) admite prueba en contrario. Los actos de los órganos de la administración que se conforman con todos los requisitos exigidos por la ley, es decir, emanados de una autoridad competente, que han sido dictados dentro del campo de sus atribuciones, cumpliendo con su forma legal, y motivados jurídicamente, están siempre amparados por una presunción de legitimidad y su eficacia sólo podrá suspenderse por decisión de la misma autoridad y, excepcionalmente, por los órganos del poder judicial cuando dicho acto origine al particular un daño irreparable.

CAPITULO VI

LA INEXISTENCIA ADMINISTRATIVA

## VI.1 GENERALIDADES

Los actos jurídicos en general, pueden presentar vicios o anomalías durante el proceso de su conformación; esto nos dará como consecuencia que el acto jurídico se vea imposibilitado de producir las consecuencias jurídicas a las que normalmente está destinado. Al encontrarnos ante actos que no reúnen los requisitos establecidos por la ley, podemos encontrarnos asimismo ante dos situaciones perfectamente diferenciadas: O bien los elementos que faltan a la conformación del acto son por su naturaleza de tal importancia que no podemos concebir su existencia jurídica; o bien, los elementos que faltan a su conformación le permiten a éste existir aún cuando sea en una forma imperfecta. En la primera posibilidad anotada estaremos en presencia de la inexistencia del acto; en la segunda posibilidad estaremos ante la presencia de la invalidez del acto.

## VI.2 DISTINCION ENTRE INEXISTENCIA Y NULIDAD

Conviene, de una vez por todas, establecer una distinción radical entre los conceptos inexistencia y nulidad jurídicas. Partiremos para tal objetivo recordando que los actos jurídicos deben reunir para su validez dos tipos de elementos: elementos esenciales y de validez. Hecha tal afirmación anotaremos que en tanto que la validez de un acto es su existencia perfecta, la nulidad es la existencia imperfecta, de lo que resulta que todo acto nulo tendrá que ser un acto existente. En tanto un acto inexistente es un no ser jurídico.

Cuando falta a la conformación de un acto uno de los elementos esenciales para su validez, estaremos ante la presencia de un acto jurídico inexistente y éste, en mi concepto, no deberá ni siquiera tomarse en cuenta en el ámbito del Derecho porque sería tanto como tomar en cuenta la nada y reglamentar o cubrir sobre su noción conceptual.

Cabe decir que no habrá posibilidad de confundir la inexistencia con la nulidad puesto que en la primera no se presenta ante nuestra vista absolutamente nada quizá, y solamente por mencionarlo, se nos presentará un elemento aislado



de un acto que por si solo ni debe preocuparnos ni debemos analizar desde el punto de vista jurídico, en tanto que en la segunda si tenemos ante nuestra presencia un acto jurídico existente, pero imperfecto.

### VI.3 INEXISTENCIA EN EL DERECHO CIVIL

Zachariae fue el primer autor que de una manera sistemática expuso la teoría de la inexistencia. El punto de partida del autor que nos ocupa, fue el siguiente: "El hecho de que el legislador haya omitido proveer ciertos vicios particularmente graves, no implica que rehuse sancionarlos. Puesto que además de las condiciones fijadas por la ley, la formación de los actos jurídicos requieren de ciertas condiciones que resultan de la misma naturaleza de las cosas, y así por ejemplo en el matrimonio, para que éste pueda celebrarse, será necesario la dualidad de sexos, y tal circunstancia deriva de la misma naturaleza del acto, puesto que no podría ser de otra manera, y así un matrimonio celebrado entre dos personas del mismo sexo no nos daría como consecuencia un acto inválido, sino sencillamente no existiría tal acto, y por lo mismo sería un acto inexistente". (30)

De tal manera que acto inexistente es aquel que no reúne todos aquellos elementos esenciales que se desprenden de su propia naturaleza y en ausencia de los cuales no sería posible, ni aún lógicamente, concebir su existencia. Dicho de otra manera, diremos que la inexistencia se da en todo acto que no ha podido formarse porque hay ausencia de alguno de sus elementos esenciales. Es decir a la formación del acto falta una cosa fundamental y si no existe, tal acto carece de existencia ante la mirada estricta de la ley; sólo es una apariencia, la ley no tiene por qué ocuparse de él y si los actos inexistentes carecen de realidad, ¿qué razón habría para establecer doctrinalmente una teoría de la nada?

Creo tener la obligación en este estudio, de anotar mi pensamiento.

Considero que no es justo hacer intervenir a la justicia para quitar efectos, a algo que de hecho, no puede producirlos; considero que no debe intervenir la justicia para declarar la nada. Y en el supuesto caso de que hubiese discrepancia entre los particulares derivada de la falsa creencia de uno de ellos, de que un acto existe, de acuerdo al principio de que nadie podrá hacerse justicia

(30) Zachariae, K.S. Le Droit Civil Français. For Mass et Vergé. Traducción de la 5a. edición París 1854, Pág. 166

por su propia mano, solamente se podrá recurrir a un juez, para que éste de acuerdo con la potestad que tiene conferida, reconozca que no existe tal acto y que en el remoto caso de haberse producido efectos, derivados de esa falsa creencia, regresen las cosas al estado en que originalmente se encontraban, y si esto no fuese posible, condenar a una de las partes a la reparación del daño que hubiere causado.

En el caso específico de nuestro país, podemos afirmar que nuestra legislación civil prácticamente se une a la clasificación tripartita de las nulidades, así vemos que nuestro Código Civil afirma que pueden existir tres tipos de nulidades: La inexistencia, la nulidad Relativa y la nulidad Absoluta, y además, establece conceptualmente los tres casos y así afirma: "Que el acto jurídico inexistente, por falta de consentimiento u objeto, no puede ser materia de él, no producirá efectos legales y no es susceptible de valor por confirmación ni por prescripción y su inexistencia podrá invocarse por todo interesado"

En lo que se refiere a la nulidad, dispone nuestro Código Civil que la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, produce su nulidad, ya sea absoluta, ya sea relativa, según lo disponga la ley.

Además afirma nuestra ley civil que la Nulidad Absoluta, por regla general, no impide que el acto produzca sus efectos provisionalmente, los cuales serán destruidos retrospectivamente cuando se pronuncia por el juez tal nulidad. La Nulidad será relativa, cuando no reúne todos los caracteres enumerados con anterioridad, es decir, cuando en el acto jurídico no se encuentra: La falta de forma, cuando el acto no es solamente el dolo, el error, la violencia y la incapacidad.

#### VI.4 LA INEXISTENCIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Si bien es cierto que encontramos gran dificultad para tratar en Derecho Civil el problema de la inexistencia, esta dificultad se torna aún más grave al hablar de la inexistencia en el Derecho Administrativo; esto, porque no poseemos, prácticamente un estudio sistemático sobre el problema.

Partiremos de la idea de que en todo lo relacionado con los grados de -

invalidez de los actos jurídicos en Derecho Civil, se adhiere a tal teoría el Derecho Administrativo. Esto quiere decir que en Derecho Administrativo vamos a encontrar esos tres grados de nulidad perfectamente determinados; sin embargo, su estudio a fondo, nos dará como consecuencia marcar en forma precisa las diferencias, que aunque sutiles, se encuentran en una y otra rama del Derecho.

Entendiendo a la inexistencia administrativa como una sanción especial de las resoluciones de la administración, diremos, por principio de cuentas, — que no es necesario que ésta se encuentre consignada en una norma de derecho, — por tanto, su aplicación tendrá que operar como una necesidad lógica-jurídica — en todas aquellas resoluciones que carezcan de algunos de los elementos que hemos llamado esenciales. Se dará inexistencia administrativa cuando la manifestación de voluntad no haya sido declarada de acuerdo a los requisitos establecidos en la ley. Habrá inexistencia administrativa cuando el acto carezca de objeto, etc.

En opinión del maestro Serra Rojas, la inexistencia se da en los casos siguientes: "Todo acto jurídico se compone de un conjunto de elementos internos y externos o elementos imprescindibles o específicos, de hecho, que supone su naturaleza o su objeto. La falta de uno de esos elementos destruye el acto totalmente." (31)

Analizando la afirmación del maestro Serra, que ha quedado anotada, llegamos a la conclusión de que para él existen elementos imprescindibles, sin alguno de los cuales el acto es inexistente; también afirma que la inexistencia se da cuando falta alguno de esos elementos internos o externos, pero imprescindibles en la formación del acto. Realmente, considero, lo único que hace el maestro Serra Rojas es cambiar la nomenclatura tradicional, de tal manera que, al hablar de elementos imprescindibles, internos o externos, no hace otra cosa que referirse precisamente a los elementos esenciales mencionados por la mayoría de los tratadistas, de modo que no nos dice nada nuevo en relación al tema que atendemos.

Considero necesario hacer un breve estudio de algunas opiniones de eminentes tratadistas en la rama administrativa, en relación con la inexistencia administrativa:

(31) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 340

Gastón Jaze elabora una teoría en relación a los actos administrativos inexistentes, y al efecto, afirma que: "Existen ciertas irregularidades que entrañan la inexistencia de los actos administrativos. Que en relación a los actos jurídicos en general, no es necesario que un juez constate esa inexistencia, el acto no podrá producir efectos y todo interesado podrá invocar la inexistencia del acto, por todos los medios y en cualquier época; la irregularidad de tal acto, no podrá en ningún momento, ni en ninguna forma, poder ser salvada; no podrá desaparecer ni por prescripción, ni por ratificación alguna; y en el supuesto caso de que algún agente público tratase de ejecutar el acto inexistente, no cabe la menor duda que nos encontraríamos ante una vía de hecho y no ante una vía de Derecho, a la cual, desde luego, se aparejaría en todas sus consecuencias". (32)

Considero que la apreciación del jurista francés, es, aunque elemental, concordante con la realidad: incluso, si recordamos lo establecido por nuestra legislación, en relación a la inexistencia, nos daremos cuenta que concuerda en todos sus puntos.

Es oportuno consignar que en el sustrato de realización de la rama administrativa, la inexistencia se puede encontrar frecuentemente en el ejercicio de una competencia que no es propia al órgano que la ejerce, es decir, en el ejercicio de una facultad que no se tiene de acuerdo con la ley; pero cabe afirmar, con Alcindor, que: "No se pueda considerar inexistente una resolución administrativa, en la que su autor se ha excedido en los límites propios de su competencia; por ello, es necesario marcar a partir de qué momento el vicio de incompetencia es lo suficientemente grave como para traer aparejada la inexistencia del acto administrativo, afirmándose que si la irregularidad de la resolución, es tal, que ninguna persona tuviera la posibilidad de equivocarse en cuanto a ella, estaríamos ante la posibilidad de aplicar la teoría de la inexistencia; claro es, que para esto nos colocaríamos en la necesidad de establecer si la irregularidad es tal que pueda imponerse con certeza a una persona de inteligencia media, que corresponda al tipo abstracto de un apreciador razonable." Concluye Alcindor, diciendo que "la resolución sería inexistente en cuanto a que el órgano que la dictase fuese culpable de un atentado cierto,

(32) Gaston Jaze. Op. Cit. Pág. 63

e innegable, a las disposiciones que fijan su competencia; sería entonces inexistentes los actos dictados con incompetencia absoluta y los que lo fuesen con incompetencia relativa". (33)

Realmente, en el apartado anterior, Alcindor solamente se refiere a una forma de la inexistencia administrativa y es la que se refiere a las resoluciones dictadas por órganos incompetentes, olvidándose de que existen otras especies de tal inexistencia; afirma como lo hemos anotado, que sería inexistente - al acto emitido con incompetencia relativa, cosa, con la que desde luego no estoy de acuerdo, puesto que existen resoluciones administrativas que aún dictadas por un órgano de la administración competente y jerárquicamente superior, - por lo que en tal caso, estaríamos ante la presencia de una especie de la nulidad y no de la existencia; esto, porque ya hemos visto que en la nulidad el acto existe, aunque imperfecto; en tanto que en la inexistencia el acto solamente presenta una apariencia de realidad pero no existe.

Considero prudente analizar lo expresado por Waline en relación al tema que atendemos; y así, nos dice que "en algunas ocasiones, la irregularidad de un acto administrativo es tan flegante, tan clara, que no se puede exigir al particular el respeto de un acto que de administrativo sólo tiene el nombre, y que además siendo tan clara la irregularidad que contiene, podrá ser apreciada por cualquier persona". Afirma, que "Exigir que los administrados respeten estos actos, será tanto como consagrar, aun cuando sea de una manera provisional, un abuso manifiesto de autoridad." (34)

En mi concepto, Waline se extralimita en sus afirmaciones puesto que, - prejulgar la actuación de un órgano de la administración con las características de una conducta delictiva, es contraria a toda noción jurídica y en último caso, el particular tendrá los recursos necesarios para impugnar una resolución administrativa que le cause agravio. De otra manera, atender a las afirmaciones hechas por Waline sería tanto como negar la presunción de legitimidad, inherente, en todos los actos de los órganos del Estado.

En opinión del maestro Manuel María Díez, un acto administrativo es - inexistente cuando no ha existido, es decir, un acto que está presente como si existiera, pero que en la realidad no existió. (35)

(33) Alcindor. París 1912, Pág. 43 (Citado por M.M. Díez) Op. Cit. Pág. 52

(34) Waline Marcel Traite. Elementaire de Droit Administratif 2a. Edición Librairie du Recueil Sirey. París 1932, Pág. 83

(35) M.M. Díez. Op. Cit. Pág. 53

En sentido literal, la explicación del maestro Díez es tautológica, y en realidad, queriendo explicar su postura en forma clara y precisa, terminó por no decir nada.

Realmente al hablar de inexistencia administrativa, designamos al mismo tiempo una irregularidad, que se encuentra perfectamente marcada en el acto administrativo, particularidad que por su propia naturaleza es auténticamente contraria a su noción jurídica.

Hecho el análisis anterior, claramente podemos deducir que se presenta cierta confusión en saber con certeza cuándo un acto administrativo es inexistente y cuándo se encontrará ante una situación de invalidez que se traduzca necesariamente, en Nulidad Absoluta o Nulidad Relativa. Al respecto, Laubedere nos dice que: "realmente la ley no ha consagrado la distinción radical entre inexistencia y nulidad, y que si el legislador, la ha querido consagrar en alguna forma, es difícil encontrarla, puesto que, principalmente en Derecho Administrativo, es muy oscura. Tanto, que existen autores que han interpretado en forma diferente, la jurisprudencia, mezclándola frecuentemente con criterios doctrinarios". Sigue afirmando Laubedere que el problema de poder distinguir rotundamente la inexistencia de la Nulidad, tiene distinta importancia en el Derecho Civil, como ya hemos anotado al principio de este capítulo, en tanto que en Derecho Administrativo este interés no es tan grande, ya que las autoridades administrativas pueden consagrar la Nulidad sin texto; en el pleno del Derecho Administrativo, el interés principal de la noción de la inexistencia se sitúa en el campo de lo contencioso; y consiste por una parte, en reconocer a los tribunales judiciales el derecho de constatar la inexistencia en tanto que los tribunales administrativos solamente podrán conocer en materia de legalidad de las resoluciones administrativas; y por otra parte, permitir la anulación de los actos inexistentes y evitar que puedan consolidarse situaciones de actos administrativos groseramente irregulares. (36)

En mi opinión y en relación al problema de la inexistencia administrativa, quiero dejar anotado lo siguiente:

Hemos visto que de acuerdo a mi clasificación de los actos jurídicos en general, encontramos actos de contenido jurídico y actos con esencia extra-

(36) Laubedere. Citado por M.M. Díez. Op. Cit. Pág. 387

jurídicas. Pues bien, considero que la presencia de un acto supuesto, que no llega en ningún momento a completarse, a efecto de lograr poner en movimiento el engranaje jurídico, es sencillamente un acto que no interesa al Derecho, y por lo mismo deberá considerarse como un acto de contenido extra-jurídico, y por lo mismo el Derecho no tiene por qué recogerlo en su seno y establecer polémica sobre su noción o conceptualización jurídica. Considero que un acto que no reúna los elementos esenciales para poseer, en sí mismo realidad jurídica, no puede, y de hecho no mueve el engranaje jurídico. Ni siquiera es necesario, en mi concepto, — discutir si produce o no consecuencias jurídicas, puesto que analizar si producen o no consecuencias jurídicas, ese algo, que no es jurídico y que además no existe jurídicamente, es un absurdo.

Es cierto que en algunos casos la supuesta existencia de un acto jurídico llega a producir determinados efectos en la esfera de acción de un particular, e incluso causarle agravio lesionándolo singularmente, pero si analizamos detenidamente cada caso en particular, nos daremos cuenta que los efectos no derivan de una existencia, sino de una falsa creencia que posee una persona en relación a un caso determinado y concreto, y por lo mismo, esas consecuencias deberán ser analizadas a la luz del Derecho en general, para ubicarlas en su respectivo lugar, y esto porque no es la presencia de un supuesto acto jurídico que produce tales efectos, sino una circunstancia especial, que se provoca en el mismo sujeto afectado.

De tal manera que considero se debe suprimir de los Códigos Civiles y de más leyes que la establezcan, el concepto de Inexistencia, así como su reglamentación; pues en estricta lógica jurídica el no ser jurídico no podrá en ningún momento ni bajo ninguna circunstancia, producir un efecto jurídico.

En la esfera administrativa el tema nos presenta una particular característica: cuando aparece un acto administrativo al cual falta uno de sus elementos esenciales, el acto no producirá en ningún momento efecto alguno y su inexistencia no tendrá la necesidad de ser declarada sino sólo reconocida por el órgano — del Estado competente, puesto que sencillamente, los órganos de la administración no lo tomarán en cuenta y cerrarán totalmente las puertas de su aplicación jurídica, y en el caso de que la presencia de un acto administrativo con apariencia de-

realidad jurídica produzca la intervención de los órganos del Poder Judicial, o bien, de la misma administración, será solamente para reprimir la posible comisión de un delito que ocasione perjuicio al Estado o daño a los particulares.

Como corolario de este capítulo diremos que los razonamientos que he expresado en relación a los actos jurídicos en general, inexistentes, es extensible en todas sus partes a la esfera administrativa, con la particularidad que ha quedado anotada con anterioridad; y que los casos que algunas leyes especiales señalan, antitécnicamente como actos inexistentes, deberán desaparecer de tales cuerpos normativos.



## CAPITULO VII

### LAS NULIDADES ADMINISTRATIVAS

## VII.1 GENERALIDADES.

Como ha dejado anotado en el capítulo anterior, tratándose de actos administrativos no debemos analizarlos por las razones que de sobra han quedado anotadas. De manera que es fácil afirmar que dentro de la teoría de los actos jurídicos, y específicamente en relación a los grados de su invalidez, debemos separarnos de la clasificación tripartita tradicional y establecer una clasificación bipartita, que sólo contendrá los conceptos de Nulidad Absoluta y Nulidad Relativa.

Es prudente hacer notar que no debe confundirse la invalidez de los actos jurídicos, con la inexistencia; en efecto es necesario razonar que un acto inválido, tiene una existencia, que aunque imperfecta, se nos presenta en la realidad jurídica. En tanto que los actos inválidos son capaces de producir efectos jurídicos que se desprenden de su naturaleza, y en algunas ocasiones la invalidez es de tal grado, que podríamos estar ante la presencia de un acto nulo de pleno derecho. Es necesario, sin embargo, anotar que en ningún momento debemos considerar a la nulidad equiparable a la inexistencia.

Cabría también establecer la distinción entre imperfección del acto o sea el estado transitorio en que pudiese encontrarse y la invalidez del acto, que es un estado permanente del mismo. Lo anotado nos lleva a completar nuestra afirmación de la siguiente manera: un acto imperfecto sería aquel en el cual resulta la necesidad de la realización de un determinado procedimiento para completarlo, de modo que mientras ese procedimiento no se realice, el acto guardará un estado transitorio de imperfección, en tanto no es completado; en la invalidez el actoy ya ha sido completado, pero en su formación se encuentran determinados vicios que dan como consecuencia tal invalidez.

También es necesario distinguir la invalidez de la ineficacia; y al efecto, decimos que un acto administrativo puede ser ineficaz aun cuando se encuentre perfeccionado y su existencia se nos presente en una forma regular, y esto puede suceder; por ejemplo, en el caso de que un acto administrativo se encuentre sujeto a una condición suspensiva, o bien, porque sencillamente la eficacia del mismo haya sido suspendida por el mismo órgano de la administración.

VII.2

LA INVALIDEZ

En relación a la invalidez el maestro Manuel María Díez, establece una clasificación de la invalidez y al efecto nos marca que se puede subdividir desde varios puntos de vista. (37)

En el primer caso nos señala que la invalidez puede ser:

- a) Indirecta o derivada
- b) Directa

a) La invalidez indirecta o derivada es aquella que se da cuando proviene de otro acto sobre el cual se funda.

b) La invalidez directa es aquella que se da en el mismo acto considerado en sí mismo.

La invalidez también puede ser:

- a) Total
- b) Parcial

a) La invalidez será total, cuando ésta resulte de la falta de uno de los elementos esenciales del acto administrativo; teniendo la característica de que sólo se podrá dar en los actos que tengan la particularidad de ser únicos.

b) La invalidez parcial será aquella que se da en aquellos actos que contienen, en sí mismos, diversas providencias, cada una de las cuales tiene su propia autonomía, es decir, cuando la invalidez se da en un elemento accesorio y no esencial del acto administrativo.

La invalidez también puede ser:

- a) Originaria
- b) Sucesiva

a) La invalidez originaria es aquella que se presenta en el mismo momento de la formación del acto y por tal motivo será contemporánea a él.

b) La invalidez sucesiva es aquella que se da cuando se requieren nuevas formas jurídicas para la invalidez del acto; cuando se señalan requisitos distintos de los que exigirán las normas procesales, o bien cuando retienen todo valor al acto, no solamente para el futuro, sino también en los casos en que ocurre

la retroactividad; cuando llegasen a faltar ciertos elementos intrínsecos o extrínsecos del acto que la ley quiera que subsistan, no sólo en la formación del acto, sino también interinamente.

La invalidez también puede ser:

- a) Textual
- b) Virtual

a) Será textual la invalidez que así se encuentra expresamente determinada con base en una violación cierta de la ley.

b) Será virtual aquella invalidez que se declare por vía de interpretación de los principios generales del Derecho, y como consecuencia de la violación de normas referentes a elementos esenciales del acto.

La invalidación, de acuerdo a su connotación jurídica, quiere decir que se retira el acto invalidado del sustrato de realización del Derecho, y este retiro se lleva a cabo en razón, y como consecuencia, de los vicios de que adolece. Ahora bien, es oportuno anotar que el retiro del acto invalidado puede hacerlo la misma autoridad administrativa cuando no se hubieren creado no se hubieren creado o violado derechos subjetivos públicos de los particulares o de un tercero, en caso contrario, será necesario recurrir al juicio constitucional, cuando no hubiese la posibilidad de impugnar tal resolución por recurso administrativo.

## VII.2 LA NULIDAD EN EL DERECHO CIVIL.

Estableciendo una diferencia entre el acto inexistente y el acto nulo, diremos que: en el acto nulo se reúnen todas las condiciones fundamentales o de esencia, para su existencia, pero se encuentra privado de efectos por la ley.

La nulidad en el Derecho Civil puede ser de dos tipos:

- a) Nulidad Absoluta
- b) Nulidad Relativa

a) La nulidad absoluta es aquella que se declara en virtud de que se han ejecutado actos materiales, en contra del mandato o prohibición que se contiene en una ley imperativa o prohibitiva.

Es necesario anotar, de manera clara y precisa, que los actos afectados de invalidez producen los efectos a que están destinados mientras que no hayan sido anulados por una decisión judicial; sin embargo, tales efectos lo serán solamente en forma provisional, y además operarán al declararse la nulidad con efecto retroactivo al momento de la concepción del acto, y por consiguiente, todos los efectos producidos se considerarán como no efectuados. Lo anteriormente anotado nos da como consecuencia, la necesidad de la intervención del órgano jurisdiccional para pronunciar la nulidad del acto afectado.

b) La nulidad relativa es en cambio, una medida de protección que se establece en función de la protección que la ley deberá brindar a favor de determinadas personas, para la mayor seguridad de éstas, en las operaciones en que intervienen.

La institución jurídica de la nulidad se levanta de la idea de que el derecho, de manera inmediata y en algunas ocasiones de manera mediata, siempre se inspira en el interés general y tiene por fin protegerlo. Así concebida, la nulidad se nos presenta a nuestra vista como una sanción aplicable a todo acto afectado de invalidez.

En la nulidad absoluta la sanción se enderaza en contra de un acto para privarlo de sus efectos.

La nulidad absoluta se caracteriza: porque todo aquel a quien le pudiese resultar un perjuicio, podrá recurrir ante el órgano jurisdiccional a efecto de que le declare: porque no puede prescribir, lo que quiere decir que al que le resulte perjuicio podrá solicitar sea anulado el acto correspondiente, en cualquier punto. Además la nulidad absoluta es inconfirmable, y esto quiere decir que no podrá ser ratificada por el autor.

En nuestro Derecho la nulidad absoluta tiene una particular característica que es la de que puede producir, aunque sea provisionalmente sus efectos; pero éstos quedarán destruidos por la sentencia del juez que declare la nulidad, anotando que los efectos de la sentencia operarán retroactivamente para que aquellos efectos de carácter provisional queden sin valor alguno.

Procede dejar aclarado que una norma puede, en forma excepcional, establecer que un acto ni siquiera pueda producir los efectos provisionales de que hemos hablado; este caso se da, por ejemplo, en el juego prohibido, en el que no se puede jurídicamente, reclamar el monto de lo ganado; sin embargo, estos casos deberán quedar previamente establecidas en la ley, puesto que si ésta no establece el caso concreto, el acto estará en posibilidad de producir efectos provisionales. Esto es, porque de acuerdo a nuestro Derecho positivo vigente, toda nulidad deberá ser declarada por el órgano jurisdiccional.

En la nulidad relativa, al igual que en la nulidad absoluta, el acto produce, también, efectos provisionales y ésta se origina en Derecho Civil cuando falta en la formación del acto, alguno de los elementos de validez tales como la ausencia de forma, la ausencia de capacidad o cuando se presenta alguno de los vicios del consentimiento tales como error, dolo o violencia.

En la nulidad relativa se dan caracteres diametralmente opuestos a los que encontramos y hemos analizado en la nulidad absoluta; y así nos damos cuenta que en ésta, la acción es prescriptible; que solamente el perjudicado podrá invocarla; que es susceptible de desaparecer por confirmación expresa o tácita del acto.

Para la confirmación expresa de un acto jurídico afectado de nulidad relativa, se requiere que el acto se vuelva a otorgar sin incurrir en el mismo vicio. En la confirmación tácita existe un cumplimiento voluntario de la parte afectada, que se otorga aceptando sus efectos. En la nulidad relativa el acto, por regla general, produce sus efectos provisionalmente y no puede haber excepciones.

La razón de que existan estas características diametralmente opuestas entre la nulidad relativa y la nulidad absoluta, parte del siguiente razonamiento: Toda nulidad relativa se da como consecuencia de una anomalía o irregularidad, contenida en el acto, que solamente afecta a su autor; es decir, en la nulidad relativa no se lesiona el interés general; en cambio en la nulidad absoluta es precisamente el interés general el que se lesiona; solamente podrá intentarse la acción de nulidad por el perjudicado, puesto que se establece la presunción IURIS TANTUM, de que renuncia a ella; en cambio, en la nulidad absoluta

todo interesado podrá prevalerse de ella. La nulidad absoluta no lo es, puesto que al violarse intereses de carácter general, no es posible concebir que por el peso del tiempo éstos llegarán a producir efectos. En la nulidad relativa puede darse la confirmación y esto es, porque si solamente afecta intereses particulares, compete exclusivamente al perjudicado, decidir si observa o no lo estipulado en el acto jurídico; en cambio la nulidad absoluta no podrá ser susceptible de confirmación, puesto que sería tanto como dejar al arbitrio del particular el cumplimiento o no de una ley imperativa o prohibitiva.

#### VII.4 LAS NULIDADES ADMINISTRATIVAS.

Antes de entrar de lleno al estudio de la nulidad en el campo del Derecho Administrativo, hablaremos del concepto de nulidad que se consagra en el texto de la Constitución General de la República.

Partiremos del razonamiento de que no existe acuerdo en cuanto al empleo de un solo vocablo para designar a la nulidad; en algunas ocasiones encontramos empleada la palabra nulidad y en otras la palabra nula. Sin embargo, en la mayoría de los casos se enumeran ejemplificativamente situaciones jurídicas, que estudiadas a contrario sensu nos precisan situaciones jurídicas afectadas de invalidez y así podemos anotar, por ejemplo, lo establecido por la fracción segunda del artículo 27 Constitucional en el sentido de que las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su clero, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.

Es decir, a Contrario Sensu, que en cuanto alguna de las agrupaciones señaladas anteriormente adquieran, posean o administren bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, tales actos serán nulos de pleno derecho.

La Fracción V del Artículo 27 Constitucional establece que los bancos seriamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en

administración más bien necesaria que las enteramente necesarias para su objeto directo.

Esto quiere decir a Contrario Sensu que cualquier operación por medio de la cual una institución de crédito pueda tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas que no sean enteramente necesarias para su objeto directo, se refutará afectada de nulidad absoluta, por encontrarse en contravención de una disposición prohibitiva.

La Fracción VII del mismo artículo Constitucional invocado establece que son "nulas" a) todas las enajenaciones de tierras, agua y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; b) todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población; c) todas las diligencias de apego, deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

En el segundo párrafo del inciso c), de la fracción que hemos transcrito íntegramente, dice el texto de nuestra Carta Magna que quedan exceptuadas de la "nulidad" anterior, únicamente las tierras que hubiesen sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

Como hemos visto, en nuestra Constitución no se emplean, en forma sistemática, los conceptos nulo y nulidad, y se refieren en un mismo aspecto, de-



signando los mismos actos como actos nulos de pleno derecho; o bien, como afectados de nulidad.

Conviendría utilizar de una vez por todas, una denominación adecuada a los actos señalados en nuestra Constitución, puesto que el empleo del vocablo "nula" no corresponde, técnicamente hablando, al concepto que en Derecho se tiene de nulidad.

En nuestra legislación administrativa, nos encontramos con que no se cuenta con una teoría sistemática de las nulidades, de tal manera que solamente encontramos indicaciones casísticas y ocasionales para fijar el alcance de la nulidad que comprenden.

Comenzaremos por decir que en Derecho Administrativo, de la misma manera que en Derecho Civil, se reconocen tres tipos de nulidad:

- a) La inexistencia
- b) La nulidad Absoluta
- c) La nulidad relativa.

a) En relación a la inexistencia no cabe hacer ningún comentario, puesto que ya ha quedado analizada en el capítulo anterior.

b) En relación a la nulidad absoluta diremos que, como en el Derecho Civil, son aquellas que se provocan por violaciones a leyes prohibitivas o imperativas. También se conceptúan como afectadas de nulidad absoluta todas aquellos actos realizados por el titular de un órgano de la administración que carece de competencia; y tal es el caso a que se refiere el artículo 79 de la ley de terrenos baldíos y nacionales, "emasías y excedencias que dice: "Los títulos sobre terrenos baldíos nacionales o demasías, expedidos por particulares o autoridades no facultadas para ello, son nulos y no constituyen responsable en caso alguno a la Hacienda Pública". Realmente, en este caso nos encontramos, doctrinariamente hablando, ante un acto inexistente.

En la nulidad administrativa absoluta el acto no puede convalidarse por prescripción. Al efecto, el artículo 86 del ordenamiento legal invocado nos dice: "No prescriben los terrenos baldíos nacionales o demasías. Su ad-

quisición sólo podrá realizarse en los términos y con los requisitos que establece la presente ley". De la nulidad absoluta puede prevalecerse cualquier interés. No puede legitimarse por confirmación. Los actos afectados de nulidad absoluta en Derecho Administrativo, generalmente, son actos constitutivos de delito. También se da la nulidad absoluta en aquellos actos que han encontrado su fundamento en reglamentos inconstitucionales. También se da la nulidad absoluta en aquellos actos cuyo contenido sea imposible jurídicamente. Hay también nulidad absoluta en los actos que han sido dictados por órganos colegiados en forma irregular. Asimismo se da la nulidad administrativa en aquellos actos que por su naturaleza contienen una ilegalidad de los fines del Estado. Así también se da la nulidad administrativa cuando existe la ausencia de procedimiento o una irregularidad de esencia en el mismo.

c) La nulidad relativa en Derecho Administrativo. En la esfera administrativa la nulidad relativa se presenta con menos frecuencia que en el Derecho Privado y los elementos que la caracterizan son los siguientes: en la nulidad relativa se contienen violaciones a leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza. Los actos afectados de nulidad relativa son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se declara en forma defectuosa o irregular. La nulidad relativa es susceptible de convalidarse por confirmación. Puede perfeccionarse por prescripción. Sólo podrá ser invocada por los interesados. Los actos afectados de nulidad relativa generalmente no son actos constitutivos de delito. Su contenido es posible y lícito. Aunque la forma legal sea imperfecta se puede perfeccionar. El error es enmendable.

Es conveniente anotar que toda vez que los actos administrativos poseen una presunción de legitimidad no se presentará, en Derecho Administrativo, la nulidad manifiesta y por ello tendrá que ser declarada a petición de parte y no de oficio.

Se impone preguntarse si los efectos jurídicos producidos, provisionalmente, por un acto administrativo afectado de invalidez se destruirán con efectos retroactivos; y contestamos que en principio, la declaración de invalidez de un acto administrativo deberá producir efectos retroactivos a la realización del acto. Pero convendría estudiar hasta qué punto puede aplicarse la retroactivi-

dad en un acto administrativo, esto, en razón, por el descontrol social que se produciría por un cambio de una situación establecida, con efectos jurídicos, aunque provisionales, ya producidos; por el ataque a la presunción de legitimidad y al principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Sin embargo, debemos considerar que toda vez que la invalidez de los actos administrativos contienen en si, violaciones al orden jurídico establecido (en el caso de la nulidad absoluta) o bien, menoscabo en la esfera jurídica de los particulares (en el caso de nulidad relativa) y partiendo del principio de que nadie debe contravenir las disposiciones contenidas en un cuerpo legal, los efectos producidos por un acto determinado deberán destruirse con efecto retroactivo, porque de no ser así estaríamos ante la posibilidad de afirmar que el Estado podría obrar en contravención al principio de legalidad, siempre y cuando se trate de simples expectativas de Derecho, pues tratándose de derechos adquiridos o reconocidos plenamente por la ley, es claro que no podrán destruirse, retroactivamente, sus efectos, porque entonces se causaría un daño irreparable a los particulares.

Considero que en nuestra legislación administrativa se contienen aspectos totalmente antitécnicos, puesto que señalar en forma concreta los casos de invalidez de los actos administrativos, sea nulidad absoluta o bien relativa, sin establecer una noción sistemática de las mismas, produce que en ocasiones los casos que no se encuentran ejemplificados en la ley, que sin embargo, por su naturaleza, se encuentran afectadas de invalidez, puedan producir efectos lesionando el interés general que debe, en todo momento, ser custodiado por los órganos del Estado.

Así pues convendría una sistemática en relación a las nulidades administrativas y, en todo caso, consignarla en la ley con características propias y generales de tal manera que extensivas a todos los actos administrativos, pudiésemos apreciar con certeza cuándo nos encontramos ante un acto inválido.

Para tal efecto considero que en las disposiciones legislativas, en las cuales se regule determinada actividad de los órganos de la administración, actividad en la que se contenga la facultad de emitir actos administrativos, deberá existir un apartado en el que se reúnan los siguientes conceptos:

El acto administrativo que, emitido no reúna en sí mismo y por su naturaleza, los elementos esenciales para su existencia no producirá efecto legal alguno, no podrá hacerse valer por confirmación ni por prescripción, y cualquier interesado podrá solicitar sea reconocida la inexistencia del mismo.

La ilicitud en el objeto, la falta de forma, la incompetencia, la falta de motivo o fin lícito produce la nulidad absoluta o relativa del acto, según lo disponga la ley; no es susceptible de hacerse valer por confirmación o prescripción, y puede invocarse por todo interesado.

La nulidad absoluta, no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales al declararse la nulidad, deberán destruirse retroactivamente, siempre y cuando no se afecten derechos adquiridos y reconocidos por la misma ley.

La nulidad relativa se da cuando no se reúnen los caracteres enumerados con anterioridad, producen provisionalmente sus efectos y son susceptibles de hacerse valer por confirmación o prescripción y, sólo puede invocarse directamente por el afectado.

#### VII.5 ORGANISMO COMPETENTE PARA DECLARAR LA NULIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

La ley administrativa se encarga, generalmente, de fijar qué autoridad es competente para dictar la declaración de nulidad y que podrá ser: La misma autoridad administrativa, o bien, los órganos del poder judicial.

Desde luego en la mayoría de los casos es la autoridad competente para declarar la nulidad de los actos administrativos, y esto parte de la idea de que en la mayoría de los actos administrativos afectados de invalidez se implican perjuicios graves para el interés general, por tal motivo y toda vez que el acto administrativo deberá ser formado de acuerdo a las disposiciones normativas, si éstas se contravienen, quien mejor que la autoridad que lo emitió controle el acto, a fin de que no produzca efecto legal alguno, por estar en contra del interés general; así podemos afirmar que en la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional se declaran "revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuen-

cia el acaparamiento de tierras, agua y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves al interés general".

En relación a las nulidades administrativas, la Suprema Corte también ha establecido lo siguiente: "La capacidad legal del PRESIDENTE DE LA REPUBLICA para decretar por si y ante si, la nulidad de un contrato que él mismo haya celebrado, depende, fundamentalmente, de la clase de nulidad que se trate, y accidentalmente, del carácter también, con que el PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, 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 inexistencias, 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 de un contrato de esta naturaleza, el Ejecutivo está legalmente capacitado para decretar, por si y ante si, la nulidad del contrato celebrado mientras no sea declarado nulo, es la autoridad judicial a la que corresponde establecer la nulidad". (38)

En mi concepto la autoridad competente, para conocer la invalidez de un acto administrativo deberá ser:

Cuando se trate de un acto administrativo, dictado en ejercicio de una facultad reglada y en la cual no se contravenga el interés general, previo desahogo del recurso de revisión administrativo, deberá ser la autoridad judicial la encargada de declarar la nulidad de un acto administrativo.

Cuando se trate de declarar la nulidad de actos administrativos dictados en ejercicio de una facultad discrecional; o bien aquellos dictados en ejercicio de una facultad reglada, pero que contravenga el interés general, deberá ser el poder ejecutivo, la autoridad competente para declarar su invalidez.

(38) Amparo en Revisión 572-27 Promovido por THE COLORADO RIVER SONORA LAND Co.

C O N C L U S I O N E S

I.- El vocablo "acto de gobierno", no es el adecuado para denominar los actos que se desprenden de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo, en mérito de su potestad política, es decir, cuando obra como órgano político, considerando que de aquí en adelante, deberá usarse el vocablo "acto político".

II.- En relación a los elementos constitutivos que forman o intervienen en el perfeccionamiento de los actos administrativos no debemos considerar, como tal, - al motivo, debiendo considerar como una forma específica del mismo, dejando consignado: que la obligación para los órganos de la administración a través de sus titulares, en la emisión o motivación de un acto administrativo, constituye mejor dicho una actitud de control externo del poder discrecional.

III.- Al mérito, más que como un elemento del acto administrativo, debemos considerarlo como una necesidad para el mejor desarrollo de la función administrativa.

IV.- Ejecutoriedad no significa exigibilidad; puesto que la primera debemos -- considerarla como una manifestación especial de la eficacia del acto en cuanto imponga deberes y restricciones a los administrados, acto que producirá sus efectos aun en contra de la voluntad de los mismos.

V.- No se encuentra razón jurídica para establecer, consagrar o reglamentar - el concepto de inexistencia, por ser contrario al deber jurídico y por encontrarse fuera de toda lógica posible.

VI.- Si bien es cierto que en Derecho Administrativo encontramos la clasificación tripartita de la NULIDAD, ésta sólo podrá ser, en Derecho Administrativo, -- absoluta o relativa, tocando al legislador establecer qué clase de invalidez se - presenta en cada caso.

VII.- Un supuesto acto no podrá producir efectos jurídicos. En caso de presentarse, tales efectos serán consecuencia de la falsa creencia de un particular o - incluso de los titulares de los órganos del Estado, los cuales podrán intervenir, solamente, para reprimir la posible comisión de un delito.

VIII.- Conviene establecer una sistemática en cuanto a las nulidades administrativas y en todo caso consignarlas en la ley con características propias y generales, de tal manera que se pueda apreciar con certeza, cuándo nos encontramos ante un acto inválido.

Para tal efecto considero que en las disposiciones legislativas, en las cuales se regule determinada actividad de los órganos de la administración, actividad en la que se contenga la facultad de emitir actos administrativos, deberá existir un apartado que reúna los siguientes conceptos:

-El acto administrativo que, emitido, no reúna en sí y por su naturaleza los elementos esenciales para su existencia, no producirá efecto legal alguno, no podrá hacerse valer por confirmación ni por prescripción y cualquier interesado podrá solicitar sea reconocida la inexistencia del mismo.

-La ilicitud en el objeto, la falta de forma, la incompetencia, la falta de motivo o fin lícito, produce la nulidad absoluta o relativa del acto, según lo disponga la ley. No es susceptible de hacerse valer por confirmación o prescripción y puede invocarse por todo interesado.

-La nulidad absoluta no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales al declararse la nulidad, deberán destruirse retroactivamente siempre y cuando no se afecten derechos adquiridos y reconocidos por la misma ley.

-La nulidad relativa se da cuando no reúnen los caracteres enumerados anteriormente, producen provisionalmente sus efectos y son susceptibles de hacerse valer por confirmación o prescripción y sólo puede invocarse por el afectado directamente.



B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL - Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México 1983
- ALCINDOR Las Diferentes Especies de Nulidad de los Actos Administrativos. París 1912.
- BASDOLS La Nueva Ley Agraria. México 1982.
- BIELSA RAFAEL Derecho Administrativo. Editorial Roques de Palma, 5a. Edición. Buenos Aires 1958.
- BURGUA O. IGNACIO El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. 10a. Edición. México 1975.
- BURGUA O. IGNACIO Las Garantías Individuales. Editorial - Porrúa. 12a. Edición. México 1979.
- CAETANO M. MARCELO Manual de Derecho Administrativo. Editorial Librairie Du Recueil Sirey. París 1940.
- CARNELUTTI FRANCESCO Teoría General del Derecho. Traducción de - Francisco J. Ossat. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1935.
- DUGUIT LEON Traité Du Droit Constitutionnelle Ancienne - Librairie Fontemoing & Cie Editeurs. París 1923.
- FERNANDEZ DE VELASCO REDAREDDO El Acto Administrativo. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1935.
- FRAGA GABINO Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. - 23a. Edición. México 1984.
- FORSTHOFF ERNST Tratado de Derecho Administrativo. Traducción Michel Fromont. Ed. Emile Bruylant. - Bruselas 1969.
- GAUDENET EUGENE Teoría General de las Obligaciones. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México 1974.
- JEZE GASTON Los Principios Generales del Derecho Administrativo. Traducción Carlos García Oviedo. - Ed. Reus. Madrid 1928.

- MARIA DIEZ MANUEL . El Acto Administrativo Tipográfica Editora Argentina. 2a. Edición. Buenos Aires 1961.
- MAZEUD HENRY, LEON & JEAN Tratado de Derecho Civil. Traducción de Luis Alcalá - Zamora. Ediciones Jurídicas Europa - América. Buenos Aires 1969.
- ROCCO ALFREDO La Sentencia Civil. Edi. Dott A. Giuffrè. Roma 1962.
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL Compendio de Derecho Civil Tomo I. Editorial Porrúa. 13a. Edición. México 1985.
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL Derecho Civil Volumen V. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México 1976
- SEABRA FAGUNDES MIGUEL Concurso de Merito no Direito Administrativo Ed. Forense Rio de Janeiro 1968.
- SCHREIER FRITZ Conceptos y Formas Fundamentales del Derecho. Traducción Eduardo García Maynez. Editora Nacional. México 1975.
- SERRA ROJAS ANDRES Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 10a. Edición. México 1981.
- WALINE MARCEL Traite Elementaire de Droit Administratif. Ed. Libraire Du Recueil Sirey. Paris 1962.
- ZACHARIAE K.S. Le Droit Civil Français par Massé Et Vergé. Traducción de la 5a. Edición. Paris 1854.

LEGISLACION

CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

# I N D I C E

INTRODUCCION	2
CAPITULO I	
HECHOS Y ACTOS JURIDICOS	5
I.1 NOCION CONCEPTUAL	6
I.2 DISTINCION DE HECHO Y ACTO JURIDICO	8
I.3 CLASIFICACION DE HECHOS Y ACTOS JURIDICOS	9
I.4 CLASIFICACION PERSONAL	14
I.5 TEORIA DEL ACTO JURIDICO	18
CAPITULO II	
ACTO ADMINISTRATIVO	27
II.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONCEPTO ACTO ADMINISTRATIVO	28
II.2 NOCION CONCEPTUAL	31
II.3 DISTINCION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO LEGISLATIVO	34
II.4 DISTINCION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO JURISDICCIONAL	37
II.5 DISTINCION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO DE GOBIERNO	38
CAPITULO III	
LA CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	41
III.1 GENERALIDADES	42
III.2 CLASIFICACION PERSONAL	42
CAPITULO IV	
LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	45

IV.1	GENERALIDADES	46
IV.2	LEGITIMIDAD	48
IV.3	EL MOTIVO	52
IV.4	EL MERITO	52

#### CAPITULO V

	LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	54
V.1	GENERALIDADES	55
V.2	LA EJECUTORIEDAD	55
V.3	LA PRESUNCION DE LEGITIMIDAD	60

#### CAPITULO VI

	LA INEXISTENCIA ADMINISTRATIVA	62
VI.1	GENERALIDADES	63
VI.2	DISTINCION ENTRE INEXISTENCIA Y NULIDAD	63
VI.3	INEXISTENCIA EN EL DERECHO CIVIL	64
VI-4	INEXISTENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	65

#### CAPITULO VII

	LAS NULIDADES ADMINISTRATIVAS	72
VII.1	GENERALIDADES	73
VII.2	LA INVALIDEZ	74
VII.3	LA NULIDAD EN DERECHO CIVIL	75
VII.4	LAS NULIDADES ADMINISTRATIVAS	78
VII.5	ORGANO COMPETENTE PARA DECLARAR LA NULIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO	83
	CONCLUSIONES	85
	BIBLIOGRAFIA	88