

Nº 361  
261



# Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

## "ANALISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO A LA LUZ DEL ACTO JURIDICO"

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
GREGORIO ROSALES ORTEGA



ARAGON EDO. DE MEXICO

1992.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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.

## INDICE

	PAG.
INTRODUCCION . . . . .	6
CAPITULO PRIMERO	
LOS HECHOS Y LOS ACTOS JURIDICOS . . . . .	11
1.1.- El Hecho Genérico . . . . .	12
1.2.- Los Actos Jurídicos . . . . .	20
1.3.- Elementos que rigen los Actos Jurídicos . . . . .	25
1.4.- Comentarios para la interpretación de los Actos Jurídicos . . . . .	34
CAPITULO SEGUNDO	
RELACION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO JURIDICO . . . . .	42
2.1.- Conceptos de manifestación de la voluntad . . . . .	43
2.2.- Concepto de declaración de la voluntad . . . . .	46
2.3.- Relación entre la manifestación y declaración de la voluntad . . . . .	51
CAPITULO TERCERO	
ANALISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO A LA LUZ DEL ACTO - JURIDICO . . . . .	56
3.1.- El Acto Administrativo . . . . .	57
3.2.- Clasificación de los actos Administrativos . . . . .	63
3.3.- Elementos del Acto Administrativo . . . . .	67

3.4.- Características del Acto Administrativo . . . . .	PAG 63
3.5.- Efectos del Acto Administrativo . . . . .	87
3.6.- El Acto Administrativo Perfecto . . . . .	90

CAPITULO CUARTO

CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO . . . . .	95
4.1.- Cumplimiento . . . . .	96
4.2.- Extinción del Acto Administrativo . . . . .	100
4.3.- Opinión Personal . . . . .	105

CONCLUSIONES . . . . .	108
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA . . . . .	111
------------------------	-----

## INTRODUCCION

Desde el punto de vista metodológico, y antes de analizar la importancia que trato de desarrollar con el presente tema de relación con la administración Pública, es necesario averiguar primero que se entiende doctrinariamente por Acto, y esto en función de la Teoría General de los hechos y Actos Jurídicos, a fin de desentrañar en lo esencial las distinciones existentes entre el Acto Jurídico del Derecho Privado y el Acto Administrativo.

El Acto Jurídico es una declaración que emana de la actividad humana se quiera o no se quiera, que una vez cumplido su función lo consideramos un Hecho. La diferenciación entre Hechos y Actos despierta el punto de partida de cualquier investigación y aunque resulta por demás conocida, no podemos dejar de hacer un breve estudio sobre su comportamiento en relación con el Acto Administrativo, haciendo que hoy en día se acrecente más su función tanto en el derecho privado como en el Derecho Público.

Podemos advertir que los hechos Administrativos constituyen comportamientos materiales económicos generando operaciones que implican el ejercicio de una actividad física por parte de los órganos administrativos.

En cambio los actos administrativos son producto de -- una labor intelectual, que traducen siempre una declaración. Tomando este término en el sentido de exteriorización del pensamiento, de una fuente externa que se constriñe a un proceso intelectual, opuesto al comportamiento material que se traduciría la realización de un hecho administrativo, tal como observaríamos la siguiente conducta, la demolición de un edificio que amenaza ruina por iniciativa de agentes del orden administrativo.

Aunque se ha pasado tanto tiempo tratando de desintegrar la terminología de ambos conceptos como lo es el hecho y el acto, sin embargo el derecho privado por conducto de -- sus estudiosos no han acabado de distinguir con claridad el acto del hecho, tanto es así que los autores deben explicar las distintas acepciones que tiene en el Código Civil la palabra "Acto".

En efecto, el acto administrativo no sólo constituye una declaración de voluntad, orientada hacia la realización de un fin, cabe también decir que en ocasiones por naturaleza del acto se carece la falta del proceso volitivo dirigido a una finalidad inmediata, sin que ello obste, de todos modos, a que se produzcan los efectos jurídicos.

Ahora bien, es evidente que la principal característica

ca que tipifica el Acto Administrativo, es la producción de efectos jurídicos. Para un sector de la doctrina tradicional, que acepta la distinción entre Actos Administrativos y actos de administración, los actos de la administración producen efectos en el orden interno de la misma, por cuya causa tienen un régimen jurídico especial que los torna diferentes a los Actos Administrativos. Sin embargo, ello no basta para deslindar la noción de Acto Administrativo, pues existen numerosos actos propios de la actividad interna de la misma.

Según nuestro punto de vista tanto la actividad interna de la administración, ya sea de alcance general, o producida en relación a un caso determinado como los actos que producen efectos a terceros generando así también efectos en diferentes planos tanto del orden administrativo como del ámbito jurídico.

Finalmente, debemos destacar también que una consecuencia importante que fluye del hecho de adoptar el criterio de definir el Acto Administrativo es que este nazca de una forma directa y así poder configurar lo indispensable para el acto prototipo de la administración.

Relacionado al desarrollo esta dividido en cuatro capítulos al principio una breve introducción y para finalizar mi opinión personal y las conclusiones, en las que se --

dan mis puntos de vista en relación con el acto citado, determinando si se encuentra en el supuesto de ser un Acto Juridico.

Se inicia la exposición, como es lógico, con las definiciones elementales del tema, para ir pasando posteriormente y en forma muy gradual, al análisis y estudio profundo del tema. Sin duda alguna, y sin menospreciar los demás capítulos el punto total, se encuentra contenido en los últimos de mis capítulos, porque en ellos se contienen mis opiniones personales, deducidas del material expuesto y que fue logrado de las obras e interpretación que se citan en cada pie de página. Se que no es un trabajo doctoral, pero al menos me jacto de que lo elaboré con pasión y entusiasmo, que es lo que nos debe caracterizar a los hombres incipientes, pero que sin que quepa cuestión alguna, trataremos de ser los investigadores del mañana.

La metodología que hemos utilizado en el desarrollo del presente trabajo, principalmente fue la siguiente: El método analítico, nos proporcionó los elementos necesarios para identificar las afinidades que existen entre ambas figuras.

En relación con la técnica utilizada en el presente, diremos que, fue principalmente la documental, utilizando --



fuentes directas, también lo fue de invaluable ayuda la orientación y consejos que recibí de mis Maestros que manifestaron y declararon su voluntad en la revisión del presente trabajo.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **LOS HECHOS Y LOS ACTOS JURIDICOS**

**1.1.- EL HECHO GENERICO**

**1.2.- LOS ACTOS JURIDICOS**

**1.3.- LOS ELEMENTOS QUE RIGEN  
LOS ACTOS JURIDICOS**

**1.4.- COMENTARIOS PARA LA IN-  
TERPRETACION DE LOS ACTOS  
JURIDICOS.**

### 1.1.- EL HECHO GENERICO

El tema inicial tiene una gran relevancia en el campo del Derecho, y en nuestra propia vida, ya que es una figura que se manifiesta en todos los ámbitos de nuestras actividades cotidianas, en el presente trataremos de ser breves, concisos y precisos y que estas líneas de mi inquietud, se refugien en las mentes de todos los niveles y de toda la vida del inmenso campo del Derecho.

El hecho en sentido genérico, es un acontecimiento o suceso que repercute y afecta a la naturaleza, a los hombres, a los animales y a las cosas. El hecho implica la terminación de una cosa, el acabado de un todo, o tal vez lo que queda inconcluso. El mundo se integra de una diversidad de movimientos que dentro del mismo se llevan a cabo. La vida misma depende de ese dinamismo, y que el reposo sería la muerte, el movimiento trae consigo el nuevo día, los meses, los años, las estaciones, la siembra, la reproducción y generalmente la muerte, así como la nulidad la inexistencia y de todo lo que respira y tiene vida. Hay seca, lluvia y cada cosa acontece para la preservación de lo que tiene vida.

La vida del hombre es un hecho, pues su rol es nacer, crecer, reproducirse y morir. Tiene principio y tiene fin, es decir el nacer está sujeto a la Ley natural de la muerte, acabado ese proceso da luz a un hecho. Todas las modifica--

ciones tienen lugar en el tiempo y cuando éste cumple entonces se dice, acabado es.

Por tanto, cualquier modificación jurídica que se lleve a cabo, necesariamente ha de tener lugar en el espacio y en el tiempo, por lo que se requiere de una actividad o un movimiento que sea perceptible por los sentidos. Justamente esa actividad es a la que se le denomina Hecho Jurídico, consecuencia a la que está ligado un Acto Jurídico, pudiendo ser el Hecho Jurídico positivo o negativo.

De tal suerte que el Hecho Jurídico puede ser el nacimiento de una persona, la muerte misma, una declaración, un siniestro, etc. Serán Hechos Jurídicos negativos la omisión de hechos positivos, ejemplo: el inquilino se obliga a pagar la renta es un hecho positivo, sin embargo, al omitir ese pago el inquilino está dejando de pagar los montos de renta pactada, en consecuencia, su omisión se convierte en un hecho jurídico negativo.

Para que un acontecimiento sea considerado como hecho Jurídico, necesita una declaración de la Ley que vincule tal hecho o determinado efecto jurídico. Por consiguiente, el Hecho Jurídico necesita la actividad que produce el Hecho y además el ordenamiento jurídico que establece, previamente que ese hecho origina tal efecto. El Doctor Ignacio Galindo

Garfias, en la definición que da de Hecho Jurídico le adjudica ese supuesto de derecho que debe contener en su existencia: "En sentido Amplio, el hecho jurídico es todo acontecimiento ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o de un hecho del hombre lo que en concreto es un hecho genérico y que en ocasiones el ordenamiento jurídico toma en consideración para -- atribuirle consecuencias de Derecho" (1)

El Hecho Genérico o lo que comunmente llamamos supuesto de derecho es de suma importancia para el Hecho Jurídico - pues, las consecuencias jurídicas a que da lugar el hecho han de proceder de la norma jurídica, donde el legislador previamente ha establecido los efectos jurídicos que trae consigo - el hecho. La norma jurídica simple no tiene capacidad para - crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas ya que en - ese momento sólo es letra muerta, lo que le da vida al espíritu del legislador plasmado en el supuesto, es la acción producida por la naturaleza o por el hombre, y ésta es la que en - realidad cambia o altera la realidad material.

La Norma Jurídica establece que tipo de conducta es la que regula, es una mera hipótesis, un supuesto de lo que puede ocurrir y justo cuando esa hipótesis coincide con el hecho, es cuando estamos en presencia del Hecho Jurídico, ya que el

---

(1) GALINDO GARFIAS, Ignacio. 1976. Derecho Civil. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. Pág. 204.

encasillamiento de la acción dentro del espíritu de la norma es lo que da nacimiento a los Hechos Jurídicos.

Rafael de Pina, define a los Hechos Jurídicos de la siguiente forma: "Llamanse Hechos Jurídicos los acontecimientos que son susceptibles de producir el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación de Derecho. Estos Hechos pueden ser positivos (la muerte de una persona, el testamento) o negativos (la abstención es en general de aquello -- que nace de lo jurídico) y sus consecuencias e incumplimientos son del orden jurídico" (2)

El nacimiento de una persona, no es Hecho Jurídico por sí mismo, se requiere que la ley lo declare y que el nacimiento adquiera la personalidad y la capacidad para que este sujeto sea jurídicamente capaz, sin embargo, este mismo acontecimiento sin las cualidades anteriores señaladas es lo que yo llamaría un Hecho Genérico. Es decir, el alumbramiento de ese ser va creando una serie de Hechos Jurídicos como son la Patria Potestad, el Derecho a los Alimentos y para completar, es sujeto de sucesión o también a heredar, todo esto sujeto a nuestras normas de Derecho.

El Hecho Jurídico, puede consistir en un solo aconteci-

---

(2) PINA, Rafael de. 1989. Derecho Civil Mexicano. 16a. Edición. Vol. I. Editorial Porrúa, S.A. México. Pág. 262.

miento, o en varios hechos. Por ejemplo para el contrato en general, se necesitan dos hechos conforme al Código Civil vigente, que en el caso, son dos declaraciones de voluntad que coincidan.

Si el hecho para producir efectos jurídicos requiere de otro posterior e incierto habrá un estado de dependencia mientras adviene el hecho venidero. El contrato deriva de -- una oferta y de una aceptación, es decir de dos y no de una sola parte.

Toda relación jurídica tiene origen en un hecho que -- bien puede ser producido por la naturaleza o por la voluntad del hombre. Hay quienes sostienen que el Acto Jurídico es un hecho del hombre y que por el contrario, el Hecho Jurídico es un hecho de la propia naturaleza.

Luego entonces, no es la ley fuente de las obligaciones jurídicas, sino los hechos. Por ejemplo, el acto ilícito nace de un hecho causante del daño resarcible. La Ley pre -- existente y es el hecho natural o el acto humano el que hace nacer la relación jurídica, el testamento, en cuanto éste sea conforme a la Ley, o en cuanto viole las disposiciones sobre herencia forzosa y preterición. Aurelio Candian, considera: "que existen también hechos como el estado de la personalidad, la propiedad de los que nacen relaciones y que existen otros

hechos que son fuentes de relaciones jurídicas, Ejem. la obligación alimentaria nace del hecho del matrimonio, o del parentesco (no de todos los parentescos). Enunciativamente, son hechos jurídicos el nacimiento de el ser, la mayoría de edad, la ausencia, la muerte, la enfermedad mental, en ocasiones -- también implican en este orden el trascurso del tiempo y que de ellos derivan actos como son la ocupación de la propiedad ajena, la aprehensión, un contrato, el enriquecimiento ilegítimo, el mismo delito es también un acto, la reparación del daño aún sin culpa del autor, la tutela, la adopción, la alienación fraudulenta de los bienes por el deudor insolvente, la quiebra y el mismo Acto Administrativo de las personas (funcionarios) jurídicas, etc." (3)

Son Hechos Jurídicos los elementos principales de un supuesto de hecho, es el Hecho Jurídico el que en realidad -- tiene la eficacia jurídica, por tanto, uno o varios Hechos Jurídicos son los que determinan un efecto jurídico. Los Hechos Jurídicos más importantes son los actos humanos, el supuesto de hecho es el que hace nacer, extinguir o modificar -- una situación jurídica. Este nacimiento, extinción o modificación en la relación constituye un efecto jurídico que proviene del ordenamiento jurídico y que éste está formado por --

---

(3) CANDIAN, Aurelio. 1961. Instituciones de Derecho Privado la. Edición en Español. Unión Tipográfica. Editora Hispano-Americana. México. Pág. 79.



las proposiciones jurídicas abstractas. Entre el supuesto de hecho y el efecto jurídico, media el enlace lógico de fundamento o causa e consecuencia, o relación causa-efecto. Existen Hechos Jurídicos que forman un supuesto de hecho que produce un efecto jurídico que está previsto por el ordenamiento jurídico.

Todos los hechos que carecen de consecuencias jurídicas, se llaman "Hechos no jurídicos", o simplemente hechos genéricos que son generados simplemente por el acontecer de la naturaleza, éstos no tienen consecuencias de Derecho por no haberse adecuado a lo establecido en la norma, no obstante, que sean reconocidos por hechos que no llevan consigo efectos de Derecho.

Los hechos naturales no siempre producen efectos de Derecho sin embargo, son varios los casos en los cuales se aprecia que efectivamente producen efectos jurídicos. El transcurso del tiempo y su cómputo, se le considera como un hecho jurídico natural. Evidentemente el tiempo es un Hecho Jurídico natural, no es un Hecho Jurídico humano. La cuenta del tiempo produce diversos efectos jurídicos, por Ejemplo, la prescripción, la caducidad, la exigibilidad de ciertos Derechos. Existen plazos que se cuentan por años, por meses, por semanas, por días, por horas, según el fenómeno o Acto Jurídico.

Es comprensible que se estudie el valor jurídico del, tiempo, que es un hecho natural que hace nacer o extinguir de terminados Derechos o la vida misma y además produce ciertos status.

El Hecho Genérico o natural surge algunas veces de las consecuencias del tiempo, más siempre, el hecho del hombre es Hecho Jurídico y éste aparece con el transcurso del tiempo y además tiene trascendencia jurídica. El arrendamiento, el --préstamo, la prescripción que requiere el transcurso del tiempo, tienen trascendencia jurídica y para completar el tema --del tiempo, existe una máxima de que "El que es primero en --tiempo es primero en Derecho", la mayoría de edad y la emancipación muestran ciertas unidades de duración, en nuestro sistema vigente, el matrimonio puede ser disuelto mediante cierta forma sólo después que transcurra determinado tiempo, como acontece con el divorcio por mutuo consentimiento.

## 1.2.- LOS ACTOS JURIDICOS

Antes de entrar al estudio profundo del Acto Administrativo, resulta de gran trascendencia e importante, hacer un esbozo sobre las definiciones que la doctrina, a través de varios autores, han considerado como Acto Jurídico, y exponer - así mismo, las dos principales corrientes doctrinales para explicarlo. Esto es en virtud de que se partirá precisamente - de estos fundamentos para una mejor explicación de lo que se pretende llevar a cabo, analizar el Acto Administrativo, a - la luz de la teoría general de los Actos Jurídicos.

Las siguientes definiciones no son las más acertadas - pero sí las más discutidas lo que con base en ellas nos fundamentamos para sacar posiblemente lo más acorde y operante hoy en día, de nuestro Derecho.

Coviello, considera que el Acto Jurídico "es la mani--festación de la voluntad de una o más personas, cuyas conse--cuencias jurídicas van encaminadas a realizar un fin práctico de aquella". (4)

León Hurtado, por su parte, hablando sobre el mismo te

---

(4) COVIELLO, Nicolas. 1938. Doctrina General del Derecho Civil, Cuarta Edición, traducido por Felipe J. Tena, Unión Tipográfica. Editorial Hispano-Americana. México Pág.344.

ma expresa que el Acto Jurídico "Es la declaración de voluntad con la intención de crear, modificar o extinguir Derechos". (5)

Bidau, F. José, expresa que son Actos Jurídicos los actos voluntarios lícitos, que tengan por fin inmediato establecer entre personas, relaciones jurídicas, crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar Derechos". (6)

Bonniecse Julien, dice que el Acto Jurídico "Es una manifestación exterior de la voluntad, bilateral o unilateral, cuyo objeto directo es engendrar, fundado en una regla de Derecho o en una institución jurídica, se dice jurídica, en contra o a favor de una o varias personas, un estado, es decir - una situación jurídica permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce a la formación modificación o extinción de una relación de Derecho". (7)

Por otro lado, nuestro Código Civil vigente en el Estado de México. En su artículo 1621 nos dice "Obligación (convenio) es el acuerdo de dos o más personas para crear, trans-

- (5) LEON HURTADO, Avelino. 1952. La voluntad y la Capacidad - en los Actos Jurídicos. Editorial Jurídica de Chile, Colección de Estudios Jurídicos y Sociales. Vol. XXVII, Chile.
- (6) BIDAU F., José. 1958. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Tipografía Editora. Argentina, S.A. Año IV Núm.6 Invierno. Pág. 27.
- (7) BONNECASE, Julien. 1945. Elementos de Derecho Civil. Tomo II. Editorial José Cajica Jr. Puebla, México, Pág. 233.

ferir, modificar o extinguir situaciones de Derecho".

Comentario del Alumno.- La mayor parte de los estudiosos del Derecho, nos han dado su punto de vista relacionado, al concepto de Acto Jurídico. En este momento tomo la palabra para expresar lo que a mi consideración siento y considero de éste mismo. "Es el acuerdo unilateral o bilateral para crear, transmitir, modificar o extinguir una situación de Derecho". Aunque en materia Administrativa es poco probable que sea bilateral, soy partícipe de la siguiente posición, - por la simple razón de quien toma la iniciativa es la autoridad, protegiendo generalmente éste, los intereses del Estado (Poder Público).

Por lo que toca a las principales teorías del Acto Jurídico se pueden analizar desde cualquier ángulo o época en la vida de nuestro Derecho, ya que las tenemos desde el punto de vista doctrinal y se pueden suscitar tanto la Francesa como la Italiana.

De acuerdo a la doctrina Francesa sobre los Actos Jurídicos, así como de los Hechos Jurídicos, menciona que los Hechos Jurídicos pueden consistir en hechos o estados de hecho independientes de la actividad humana, o en acciones humanas y voluntarias o involuntarias. Y que como ejemplos de hechos o estados de hecho puramente naturales podemos citar el

nacimiento, la mayoría de edad, o bien la muerte como lo habíamos citado anteriormente, pues bien, continúa diciendo el expositor GARCIA MAYNEZ, que las acciones humanas pueden producir consecuencias tanto en relación con sus autores como relativamente a otros sujetos, Verbigracia, en el caso de responsabilidad por hechos de un tercero.

Hay también consecuencias jurídicas que tienen como su puesto o condición, los riesgos o daños producidos por cosas, útiles o animales.

Entrando a las actividades del hombre, en tanto que el Derecho Subjetivo las considera como Hechos Jurídicos, éstas se dividen en lícitas o ilícitas en la medida que sigan o contraríen los preceptos legales. Las acciones lícitas cuyo fin sea crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones reciben el nombre de Actos Jurídicos, que pueden ser -- unilaterales o bilaterales. En resumen, la doctrina que nos ocupa divide a los Hechos Jurídicos en: Actos Jurídicos y Hechos Jurídicos, los primeros a su vez, se subdividen en unilaterales y bilaterales, y los segundos, en hechos físicos, Hechos Jurídicos en sentido estricto: Cuasicontratos, Cuasidelitos, y los actos ya clasificados en Contratos y Convenios. (8)

---

(8) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. 1984. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 35a. Edición. México, pág. 183.

- Por consiguiente mencionaremos otra de las doctrinas destacadas como lo es la Doctrina Italiana.

Esta doctrina o corriente doctrinal sobre los Hechos y Actos Jurídicos son los acontecimientos de la naturaleza, y Acto Jurídico son todos aquellos acontecimientos en que interviene la conducta humana, como generadora del acontecimiento mismo. Entre los Actos Jurídicos se encuentran los actos simplemente voluntarios y los de simple voluntad del sujeto. Los voluntarios son aquellos en los que se toma en consideración la actividad que se desarrolla, y que presupone la voluntad del sujeto. Los voluntarios o actos de voluntad, son aquellos, en los que la nota determinante consiste en la voluntad del sujeto que se toma en consideración por el Derecho. Como en el antecedente inmediato de la cual la norma hace producir consecuencias jurídicas del Acto, por ejemplo el delito intencional.

Resumiendo considero que en ocasiones los diferentes juristas en el campo del Derecho. Interpretan las anteriores corrientes doctrinales de muy variadas formas y maneras de interpretación, haciendo de estas mismas definiciones complejas y engañosas, ocasionando inseguridad en las aludidas doctrinas tradicionales.

### 1.3.- ELEMENTOS QUE RIGEN LOS ACTOS JURIDICOS

Sobre los Actos Jurídicos mucho se ha dicho y se seguirá diciendo, es un tema inacabado, teóricamente hablando. La teoría General de los Actos Jurídicos nos enseña que para que un acto voluntad o voluntades, surta sus efectos en el campo del Derecho, es indispensable que reúna los requisitos o elementos de existencia y validez que la citada doctrina señala ya que de lo contrario, ese acuerdo de voluntades estaría viciado en su creación, en su estructura y en sus consecuencias, sería fácilmente atacable por defectuoso en su creación.

Como consecuencia, los Actos Jurídicos están sujetos para que tengan plena eficacia de los elementos de existencia, tres son los elementos esenciales,

- a) Una manifestación de voluntad
- b) Un objeto físico y jurídicamente posible
- c) La solemnidad (en los casos en que la Ley señale).

Estudiaremos cada uno de estos tres elementos paralelamente entre el Acto Jurídico y el Acto Administrativo, para estar en la posibilidad de poder determinar si efectivamente los Actos Administrativos los contiene, o si hay que transformar o interpretar y así adecuar a la esencia de la conducta tanto



en la jurista como en el Órgano administrativo.

La manifestación de la voluntad en el Acto Jurídico, - ésta puede ser expresa o tácita, escrita o mímica. Es tácita cuando se desprende de hechos u omisiones que de manera necesaria e indubitable revelan un determinado propósito, aunque el actor del Acto Jurídico no exteriorice su voluntad a través del lenguaje. (9)

El objeto en el Acto Jurídico es indispensable que ob-  
serve las siguientes cualidades es decir será física y jurídicamente posible, en los actos de esta índole, de acuerdo a la doctrina se pueden distinguir el objeto directo y el indirecto. El primero consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. En la definición que en repetidas ocasiones hemos dado del Acto Jurídico, se desprende -- ¿Cual es el objeto?: es una voluntad o corrigiendo, es una manifestación con el objeto de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones. El indirecto, por otra -- parte, es la cosa o el hecho material del convenio. (10)

La solemnidad del Acto Jurídico es toda investidura - que el ser humano aplica a diversos actos en poder y ejercicio absoluto de sus facultades, y que sin ella no elevaría su

(9) ROJINA VILLEGAS, Rafael. 1980. Compendio. de Derecho Civil Editorial Porrúa, S.A. México, 17a. Edición pág. 121.  
(10) *Ibidem*, pág. 122.

categoría de tales.

Se dice que el acto es solemne cuando por disposición de la Ley, la voluntad del autor del acto debe ser declarada - precisamente en la forma que el Derecho lo establece. La voluntad del autor o autores no puede ser declarada válidamente, en otra forma que no sea a través de la solemnidad establecida. (11)

Solemnes cuando la forma debe ser observada bajo pena de nulidad, por que en tales casos, la forma tiene el carácter de un requisito esencial para la validez del acto. Acto Solemne es el que expresamente lo menciona la Ley.

En algunos casos, la solemnidad se hace un requisito - cuya inobservancia o falta en el acto, produce la nulidad absoluta de éste, como lo es en el matrimonio, testamento, reconocimiento etc. Debe hacerse notar que no en todos los casos como ya se hizo hincapié en párrafos anteriores, en los que la ley dispone la solemnidad,. Si este requisito no es observado, se tiene por no hecha la manifestación de la voluntad en el acto de que se trate.

Una vez concluido el tema de lo que concierne a los elementos de existencia del Acto Jurídico pasamos a lo que --

---

(11) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Op. cit. pág. 224.

son hoy los elementos de validez, el segundo grupo que la doctrina menciona como de validez de los Actos Jurídicos y que son:

- a) La capacidad
- b) Ausencia de vicios del consentimiento
- c) Licitud en el objeto
- d) La formalidad.

Las consecuencias por la falta de unos de estos requisitos determinada sanción le resulta aplicable y en el apartado correspondiente será tratada, por lo pronto, enfoquemos -- nuestro esfuerzo a tratar de explicar y adecuarlos al Acto Administrativo como Acto Jurídico, de igual forma como se hizo con los requisitos de existencia con anterioridad tratados.

Como primer punto trataremos de explicar en qué consiste la figura de la capacidad en el Acto Jurídico, la esencia de requisito reside en que el autor o los autores del Acto Jurídico, es decir, que la declaración de voluntad por personas mayores de edad, no sujeta a interdicción o por persona emancipada si actúa dentro de los límites que la Ley establece.

La incapacidad para realizar Actos Jurídicos en Términos Generales, puede ser de goce o de ejercicio, la teoría del Derecho común entiende por capacidad de obrar la de realizar -

## Actos Jurídicos.

La capacidad de ejercicio consiste en la aptitud en Derecho Privado, la facultad que tiene un sujeto para hacer valer directamente sus Derechos o cumplir sus Obligaciones, para celebrar Actos Jurídicos y comparecer en juicio en calidad de actor actores o demandado o demandados y todos aquellos actos en donde puedan desempeñar su capacidad de goce y ejercicio.

Ahora bien la relación a la forma en que se da la capacidad en el Órgano del Poder Ejecutivo, es decir, deberá ser aquella autoridad en el ejercicio y función del Poder que le otorga el Estado. En relación con la ausencia de vicios en el consentimiento, hacemos el señalamiento que esta (voluntad) debe formarse de manera conciente y libre.

Cuando la voluntad del sujeto se encuentra viciada, los efectos del Acto Jurídico son muy limitados, propiamente la voluntad viciada no es la verdadera voluntad del sujeto, ésta no es conciente cuando el sujeto padece error, dolo o violencia. (12)

Pasando al penúltimo tema de mi presente exposición -

---

(12) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Op. cit. págs. 228,229.

relacionada con la licitud en el objeto del capítulo del Acto Jurídico, esto significa que los Actos Jurídicos necesitan -- ser lícitos en todas sus manifestaciones para que surtan sus efectos Jurídicos deseados por los contratantes. Por el contrario, la licitud del acto consiste en que el acto va en contra de las leyes del orden público o de las buenas costumbres.

Para concluir, de acuerdo con la doctrina, tenemos actos consensuales, formales y solemnes, todos ellos ya sabemos en que consisten. Lo que quiero decir es que todos los - Actos Jurídicos deben ser revestidos de una forma, cuando la Ley lo obliga es cuando ésta especifica una forma determinada para su celebración y tener consecuentemente un término, que conforme a Derecho produzca sus efectos para el caso de incumplimiento de su finalidad.

Ihering, decía que formal es aquel en el cual la observancia de la forma jurídicamente presta para la manifestación de la voluntad, encuentra su sanción en el acto mismo.

Sin embargo, no es por demás citar los diferentes criterios o posturas que adoptan algunos personajes destacados en la materia, ya que para algunos es muy complejo para otros son asuntos del día, existe un gran número de opiniones a cerca de los elementos que integran un verdadero Acto Administrativo pero la mayoría de ellas coinciden en señalar dos fundamentales,

a saber, la legitimidad y el mérito.

Así mismo, se debe tener muy presente el concepto exacto de lo que implica el vocablo Legitimidad ya que podría --- crear un concepto semejante al de Legalidad, éste, es más extenso así lo apuntó Manuel María Diez, (13) quien nos explica: "El concepto de Legalidad de un Acto es mas extenso que el de Legitimidad ya que éste y el elemento del Mérito se integran de tal forma que fecunda al Acto Administrativo para desarrollarse en el medio exacto de su competencia, Por otro lado, para que un Acto Administrativo sea legítimo debe de estar dictado por un órgano competente, y deberá contener una manifestación de voluntad emanada de un ente del Poder Público, tener un objeto lícito y cumplir con los requisitos formales que señale el ordenamiento legal.

Resulta importante hacer mención especial a la forma, pues el Acto Administrativo, para que surta sus efectos legales, debe estar debidamente Fundado y Motivado. Esto es, si se emite sin expresar el fundamento y los hechos que lo originaron no podrá surtir aquellos efectos jurídicos previstos en la Ley.

Al respecto, La Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

(13) DIEZ, Manuel Ma. 1956. El Acto Administrativo. Buenos Aires. Editorial Argentina. Pág. 177.

ha sustentado la Tesis Jurisprudencial Número 373, publicada en el apéndice de la Jurisprudencia 1917-1985 del Semanario - Judicial de la Federación. Tercera Parte, Sala Segunda, Página 636 y cuyo enunciado es el siguiente:

## FUNDAMENTACION Y MOTIVACION

En orden a nuestro Artículo 16 Constitucional Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente Fundado y Motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el concepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

El otro elemento indispensable para la formación de un Acto Administrativo es el referente al Mérito, el cual se puede resumir en la oportunidad y la conveniencia del Acto.

En términos generales, la oportunidad y la conveniencia se resumen en la necesidad de que el Acto sea Adecuado al interés público .



#### 1.4.- COMENTARIOS PARA LA INTERPRETACION DE LOS ACTOS JURIDICOS.

Dentro del mundo jurídico, teórico y práctico, es frecuente encontrar temas en los cuales los estudiosos discrepen hondamente, con puntos de vista irreconocibles. Al lado de las opiniones antagónicas, surgidas en puntos discutibles, hay fenómenos jurídicos en donde los criterios convergen en una aceptación que si no es unánime, cuando menos es general, la temática jurídica que nos suscita controversias es un remanso de tregua indefinida en donde los estudiosos del Derecho se identifican, unos, convencidos de la verdad encontrada, y --- otros no muy convencidos tratan de emprender y profundizar en aquello del Acto Jurídico que sólo tiene o guarda una aparencia aceptable.

Es raro hacer surgir la polémica en un problema que -- aparece como resuelto, es tanto como revivir un fuego ya apagado, se puede pensar que no se entendió la solución. Este -- es el caso de la distinción entre los actos y los Hechos Jurídicos, el tema no deja de tener importancia pues se trata de conceptos jurídicos fundamentales que no se circunscriben a -- la rama del Derecho Civil. Donde más se les ha estudiado, si-- no que se encuentran en todas las disciplinas jurídicas, y su importancia resalta todavía más puesto que la legislación po-- sitiva, influenciada por la doctrina casi uniforme, regula o--

bligatoriamente la conducta humana.

De cualquier manera, la legislación siempre sigue la orientación que le señala el pensamiento científico, y si el medio de regular al hombre jurídicamente es más adecuado cuando se establecen conceptos generales que fijan reglas casuísticas, deben perfeccionarse mediante la revisión, el conocimiento doctrinal.

No es difícil distinguir un hecho natural con consecuencias jurídicas de un Acto Jurídico, por que en el primero el agente productor no es el hombre y en el segundo sí. La dificultad mayor en el caso radica en distinguir e interpretar el Hecho Jurídico voluntario de un Acto Jurídico.

Como anteriormente ya lo habíamos comentado con la definición que nos hace, el Jurista Julien Bonnecase "El acto jurídico es una manifestación exterior de la voluntad, bilateral o unilateral, cuyo objeto directo es engendrar, fundado en una regla de Derecho o en una institución jurídica, en contra en favor de una o varias personas un estado, es decir, una situación permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce a la formación, modificación o extinción de una relación de Derecho" (14)

---

(14) BONNECASE, Julien. Op. Cit. pág. 164.

Para este mismo, el Hecho Jurídico "Es susceptible de revestir un sentido general y otro especial. El primero comprende la noción de Acto Jurídico, concluyendo, el Hecho Jurídico sirve para designar un acontecimiento engendrado por la actividad Humana.

O puramente material, tomando en consideración el Derecho para hacer derivar de él, en contra o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir una situación general y permanente, o por el contrario, un efecto jurídico limitado. Pero la expresión del Hecho Jurídico permanente es empleada - en un sentido muy especial y en oposición al Acto Jurídico. - En este caso se considera un acontecimiento puramente material, tal como el nacimiento o la filiación de una persona, o acciones más o menos voluntarias, que fundadas en una regla de Derecho generan situaciones o efectos jurídicos, aún cuando el sujeto de este acontecimiento o de estas acciones no hayan tenido, ni podido tener, el deseo de colocarse bajo el imperio del Derecho. Cuando el Hecho Jurídico en sentido especial consistente, no es un acontecimiento puramente material sino en acciones más voluntarias, se califica según los casos, como cuasicontratos o cuasidelitos, en oposición al trato que representa el tipo más caracterizado del Acto Jurídico".

Analizado por otro autor y determinada época cabe mencionar al jurista Argentino Henoeh D. Aguiar, nos da su perso

nal punto de vista en la diferenciación de los Hechos y Actos Jurídicos.

"A los Actos Jurídicos lícitos, voluntarios, que tienen por objeto inmediato establecer entre las personas que los realizan, relaciones de Derechos, se les denomina Actos Jurídicos" (15)

"Los Actos Jurídicos son, pues, una especie de los Hechos Jurídicos, cuya característica sustantiva, a parte de su voluntariedad y de su licitud, común a múltiples Hechos Jurídicos Humanos, es el propósito que los determina, o sea su causa final, el ánimo del agente de establecer con su acto una relación de Derecho determinada, ya con una persona o personas individualizadas o no, ya sobre una cosa, de tal manera que las consecuencias jurídicas aparecen como el resultado esperado de conformidad al fin perseguido por el autor del acto, del ánimo que inspiró la manifestación de la voluntad".

"La transformación del Hecho Jurídico en Acto Jurídico es producto de su contenido espiritual. Ello explica porqué muchos hechos, no obstante de producir la misma realización jurídica, son o no son Actos Jurídicos, según sea el fin a que tienda la manifestación de voluntad".

---

(15 AGUIAR, D. Henoch 1950. Hechos y Actos Jurídicos. Tomo I. Buenos Aires. Pág. 22.

Entre los juristas nacionales Rafael Rojina Villegas se ha especializado en la teoría del Acto Jurídico, proporcionándonos, en particular, la siguiente distinción o interpretación entre los Actos y los Hechos Jurídicos.

"En el hecho voluntario, sí es cierto que interviene la voluntad, no existe la intención de producir consecuencias de Derecho. Puede ejecutarse el Acto de manera espontánea: el Derecho le dará determinadas consecuencias, pero éstas no son deseadas, como ejemplo el caso del Delito. Están en presencia de una acción que se produzcan determinadas consecuencias de Derecho, es decir, la conducta se efectúa pero el resultado no es voluntario. Ejemplo, que se le aplique una pena, se le obliga a la reparación del daño causado, es decir, interviene su voluntad para realizar el acto, pero su voluntad no persigue como finalidad por el acto mismo, crear consecuencias jurídicas". (16) Tal es el caso palpable en nuestro Derecho Penal de los (Delitos imprudenciales).

"En el Hecho Jurídico lícito llamado gestión de negocios se ha dicho que el gestor no se propone por su acción producir consecuencias de Derecho... el ánimo con el que interviene el gestor, no es para producir efectos jurídicos, sino para convertirse en un acreedor por los servicios que va a

(16) ROJINA VILLEGAS, Rafael. 1951. Derecho Civil Mexicano. Tomo V. Obligaciones Vol. I. México. Pág. 107.

prestar, para exigir unos honorarios por sus servicios, para reclamar daños, si es que por su intervención y sin su culpa se le causan en su patrimonio, etc. No, es el ánimo con el cual interviene el gestor, debe ser conforme a la regulación jurídica respectiva, que en su oportunidad se ha estudiado exclusivamente con el propósito de beneficiar aquel que por estar impedido no puede entender sus propios negocios".

Los criterios que anteceden, de prestigiados juristas coinciden, utilizando términos equivalentes, en la idea directriz distintiva entre el hecho voluntario y el Acto Jurídico. El hecho voluntario posee manifestación volitiva pero, su fin su objetivo inmediato o directo, su intención, no es engendrar una relación de Derecho como acontece con el Acto Jurídico.

En otras palabras, aquí está la distinción, en apariencia no discutible, entre el hecho y el Acto Jurídico.

Sin embargo, no se puede precisar a estas alturas ni establecer teórico-práctico cuando estamos en presencia de un hecho es el género y el acto es la especie. En nuestro concepto, y por las críticas anteriores, debe desecharse cualquier intento distintivo entre hechos y Actos Jurídicos que se hagan depender de la intención de producir consecuencias de Derecho. Los llamados tradicionalmente "Actos Jurídicos"

no son hechos jurídicos del ser humano, voluntarios. Si se pretende una subdivisión de los hechos jurídicos voluntarios lícitos del hombre y, hechos jurídicos voluntarios ilícitos del mismo. Nuevamente decimos que el Hecho Jurídico es el Género, y la especie llamada "Acto Jurídico" no es sino un hecho jurídico voluntario del ser que puede consistir en lícito o ilícito.

Dentro del sector de la realidad, es posible demostrar con un ejemplo, que un sólo Hecho Jurídico voluntario del hombre es al mismo tiempo un hecho y un acto jurídico. Ejemplo: Un sujeto vende a dos personas una misma casa y recibe el precio de ambas enajenaciones. ¿Cometerá el delito de fraude? - específico (tradicionalmente todo delito es un hecho jurídico) que previene el Artículo 316 del Código Penal del Estado de México, y al mismo tiempo habrá realizado dos actos jurídicos de compra-venta, si nos atenemos a la definición de que este contrato de el Artículo 2102 del Código Civil del Estado de México, lógicamente, si el Acto Jurídico y el Hecho Jurídico voluntario del Hombre, fueran figuras jurídicas distintas, un acaecer humano deseado no podrá, al mismo tiempo, ser clasificado como Acto Jurídico y como Hecho Jurídico.

Sustentando la creencia, por tanto, de que entre hecho jurídico voluntario del hombre y Acto Jurídico hay una situación de sinónimo. Ambos conceptos, Hecho y Acto Jurídicos, -

son actitudes del ser Humano que implican una expresión volitiva. Claro que específicamente el Acto Jurídico y el Hecho Jurídico voluntario del hombre, que son la misma cosa, pueden presentar variedades, pueden ser Vr. Gr. Lícitos o Ilícitos, unilaterales o plurilaterales, constituir o no hechos delictuosos, tener mayor o menor intencionalidad, etc.

Quizás por no haber distinción entre Hechos Jurídicos voluntarios del hombre y Actos Jurídicos es por lo que el genio jurídico de los romanos, en sus orígenes nunca distinguió entre Hechos y Actos Jurídicos.

En suma, la única utilidad de la expresión "Actos Jurídicos voluntarios del hombre", pero frente a esta ventaja, tenemos el grave inconveniente que se ha extendido el sofisma de que los Actos Jurídicos se distinguen de los Hechos Jurídicos en la intención de producir consecuencias de Derecho.



## **CAPITULO SEGUNDO**

### **RELACION ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO JURIDICO**

**2.1.- CONCEPTO DE LA MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD**

**2.2.- CONCEPTO DE LA DECLARACION DE LA VOLUNTAD**

**2.3.- RELACION ENTRE LA MANIFESTACION Y DECLARACION -  
DE LA VOLUNTAD.**

## 2.1.- CONCEPTO DE MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD

Toda relación jurídica lo mismo que cualquier otro fenómeno del mundo de la naturaleza, esta sujeto a las figuras jurídicas que son los Hechos y Actos Jurídicos, si analizamos todas las actividades que se realizan tanto en la naturaleza como del hombre, nos daremos cuenta que en ella se crea o nace una fuente tanto de deberes como de obligaciones, encontramos un acreedor y un deudor, también un actor y demandado un poderoso y un débil y en las actividades de la Administración suele suceder lo mismo que en otros ámbitos de la norma, existe una autoridad y un particular?.

Hoy en día los Actos Jurídicos (Actos Administrativos) se abren un camino amplio y que llegará o rebazará las fronteras de nuestro Estado. Le otorgo gran importancia hoy a lo que son los Actos Administrativos por que han dejado de ser única y exclusivamente de los Poderes, y se encuentran ya su manifestación en los ámbitos internacionales iniciando manifestando principios de vida como lo es hoy en las actuales relaciones internacionales, tal es el caso de la manifestación trilateral del Acto del Tratado de Libre Comercio, lo que nos da la pauta para conocer a continuación la cognotación de la Manifestación de la voluntad en los Actos en general.

Entendemos se dice entiendo por manifestación término

propio del Latín (Manifestatio) acción y efecto de manifestar o manifestarse, dar a conocer algo aunque no podemos negar -- que esta denominación no tenga relación con el Acto Jurídico, pero viene a ser un elemento que le da vida en lo más profundo de su esencialidad, ya que para conocer todo acto sea de la naturaleza o del hombre, deberá presentar éste un inicio, una presencia que le de empiezo de su vida como lo es el Acto Jurídico.

Gabino Fraga nos da su punto de vista del acto jurídico y nos dice "La manifestación de la voluntad en el Acto Jurídico, ésta puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando se exterioriza por el lenguaje: oral, escrito o mímico. Es tácita cuando se desprende de hechos u omisiones que de manera necesaria e indubitable revelan un determinado propósito, aunque el actor del Acto Jurídico no exteriorice su voluntad a través del lenguaje". (17)

Como Acto Jurídico, el Acto Administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, sin embargo, el problema salta y surge a la vista, pues en este caso, ¡Cómo es posible que se manifieste libremente una voluntad!, si quienes se encargan de emitirlo es una autoridad en pleno derecho de su ejercicio. En el Acto Jurídico simple, son clara

(17) FRAGA, Gabino 1990. Derecho Administrativo. Vigésimo novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. Pág. - 269.

mente identificables cuáles o quienes son las partes, es decir aún cuando la autoridad no ha podido identificarse con ellas, ésta ya emitió su veredicto sobre tal o cual situación o conducta con toda la ventaja que le nace como autoridad.

La manifestación escrita de la voluntad Administrativa, generada a través de un procedimiento jurídico de la autoridad competente, respecto de un objeto física y legalmente posible, y con la debida fundamentación y motivación, constituye en sí lo que actualmente se conoce como Acto Administrativo válido y eficaz. Válido en tanto que éste reúne los requisitos que la Ley establece, y eficaz en virtud de que siendo válido, ha sido notificado al particular o gobernado. (18)

---

(18) DELGADILLO GUTIERREZ, L.H. 1990. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. Pág. 176.

## 2.2.- CONCEPTO DE DECLARACION DE LA VOLUNTAD

Declaración, del Latín (Declaratio), acción y efecto de declarar, manifestar, exponer, explicar lo que está oculto, - o dicho en otros términos, explicar aquello que otros dudan o ignoran. La declaración de voluntad es un elemento indispensable de los Actos Jurídicos y la expresión de un propósito o de una decisión.

Este concepto tiene gran relevancia en la vida jurídica de los actos tanto de la naturaleza como del hombre, ya -- que una voluntad declarada es aquello que se podría equiparar como un volcán en plena actividad, por eso es que no fue sino hasta el año de 1854 que la Doctrina Alemana plantea la posibilidad de que una persona o varias personas se obliguen por la sola declaración de la voluntad, idea recogida poco después por el Código Alemán. A partir de entonces, empieza a estudiarse de cómo es posible que a través de la declaración de voluntades de determinado contacto o relación surja una -- obligación que los constriña por determinado tiempo, es decir nace una obligación de lo que conocemos como Acto Jurídico, - surgiendo una fuente por una o varias personas de obligaciones para con los mismos. Tenemos que a consecuencia de tan - discutido planteamiento, se formaron varias o diferentes corrientes, una tradicionalista que niega la posibilidad de que la declaración unilateral sea fuente de obligaciones por que

si la obligación es un vínculo bilateral, ésta no puede surgir simplemente por la declaración de un sujeto, sin en cambio existe otra, que lo anterior sólo se deberá aceptar para casos excepcionales en que señale el legislador, una tercera y última sostiene que tendrá que dársele alcance general reconociéndola en cualquier caso aún no previsto en la Ley, en virtud de que si las relaciones bilaterales producen efectos por el simple reconocimiento de ella, igualmente puede atribuirle efectos creadores de obligaciones a la expresión de una sola voluntad.

En Derecho Mexicano, se acepta y reglamenta la declaración de la voluntad hasta el Código Civil de 1928 y puede decirse que se adopta la segunda postura anteriormente expuesta por lo que en conclusión, a mi manera de ver, la declaración de la voluntad es el acuerdo de dos o más sujetos capaces de crear, modificar y transmitir derechos y obligaciones.

Teoría de la Declaración de la Voluntad. Para finalizar el presente Subcapítulo, quisiera referirme en este momento, a algo que es cotidiano en la vida jurídica del ser humano, capaz de crear, modificar y extinguir situaciones de Derecho. Está visto que no es la intención verdadera de una de las partes, lo que un Juez (autoridad) debe tratar de desentrañar en una controversia de cualquier índole, que sería una tarea vana e imposible. La misión de un Juez (o autoridad) -

es investigar el caso concreto es decir no lo que el declarante ha querido en su interior sino la conducta exteriorizada - declarada y efectuar o dictar su resolución a lo que verdaderamente se ha construido el declarante.

Es claro que por declaración de la voluntad no debe -- entenderse tan sólo la expresión verbal o escrita, sino también el proceder, los actos o signos y aún el silencio en --- ciertos casos, en una palabra, la conducta externa no permite a la otra parte inferir la existencia de una voluntad de obligarse. Va de suyo que si la ley exigiera una determinada forma para el acto, el cumplimiento de esa formalidad sería re--quisito indispensable para la validez de la declaración de la voluntad.

Conviene dejar claramente establecido que la TEORIA -- DE LA DECLARACION, tal como nosotros la aceptamos, dejando de lado exageraciones que no han tenido mayor trascendencia jurídica, no, niega el papel que la voluntad tiene en el origen y formación de los Actos Jurídicos en general y de los contratos en particular o bien actos celebrados en la Administra--ción Pública. Pero la persona a quien va dirigida la declaración de la voluntad, la sociedad, la administración y el propio Juez, no tiene otra posibilidad de conocer cuál ha sido esa voluntad sino por su exteriorización, es a través de -

este prisma de la declaración, que la voluntad debe recons---  
truirse, en otras palabras, la voluntad expresada o declara-  
da es la que sirve de base al negocio jurídico y es ella la -  
que el Juez procura investigar. El querer que no se manifies-  
ta no cuenta para el Derecho. Es absurdo admitir la posibili-  
dad de que las partes pretendan probar una voluntad verdadera  
distinta de la manifestada, ello legitimaría la reserva men--  
tal, el dolo, la mala fe, daría lugar a una simple y completa  
incertidumbre de las relaciones contractuales.

La seguridad en el comercio, la buena fe y el cumpli-  
miento de otras relaciones solidifica la confianza que en ---  
ellas debe presidir, ya que están interesadas en que las pala-  
bras y actos que exterioricen una voluntad y ellas tengan va-  
lor jurídico, en que no se pueda borrar con el codo lo que se  
ha escrito con la mano. Es preciso que las personas que nece-  
sitan o desean ligarse a otras con vínculos contractuales, -  
puedan saber con exactitud cuáles serán sus derechos y cuáles  
sus obligaciones, y ninguna seguridad puede existir en las re-  
laciones privadas, si la declaración no es la base del nego--  
cio jurídico.

Pero no solamente la teoría de la declaración no niega  
el papel de la voluntad y aún de la intención de los Actos -  
Jurídicos, sino que su consecuencia más directa es hacerlas -  
respetar en casi todos los casos, por que cuando una persona  
emite una declaración de voluntad, es evidente que acepta li-



garse por el sentido normal de la expresión que emplea. Justamente por que tiene conciencia de que su declaración producirá efectos jurídicos, será fuente de derechos y obligaciones quizas gravosas, se cuidará muy bien de elegir las palabras que mejor expresen su pensamiento y sus deseos.

Nada mejor que esa declaración para probar y pecisar -- su voluntad. Si más tarde, llevando el litigio ante los tribunales pretende darle a sus palabras un significado distinto de aquel que normalmente se les atribuye, o intenta probar -- que su intención era diferente de la expresada, lo más probable es que el nuevo sentido que pretende darle a su declaración es el que ahora conviene a sus intereses, pero, no el -- que le convenia, y acuerdo al tiempo de la formación del acto.

Los jueces suelen hablar a menudo de que la intención de las partes, su verdadera voluntad, es muy diversa, podría ello hacer pensar que lo que se esta investigando es la intimidad de la conciencia, lo que significa una adhesión al dogma de la voluntad, nada de esa, aluden a la voluntad tal como está expresada, a la que se desprende de las palabras y de la conducta. Es por consiguiente, legítimo usar ese lenguaje, -- que en nada se opone a la teoría de la declaración: sin embargo, es indiscutible que puede introducir alguna confusión de concepto en esta materia, y por ello es preferible se hable del significado de la declaración y no de la intención.

### 2.3.- RELACION ENTRE LA MANIFESTACION Y LA DECLARACION DE LA VOLUNTAD

En los capítulos anteriores, hemos aclarado que los hechos y los actos son producto de la voluntad, pero en ambas figuras se distingue entre sí por la forma de dar a conocer la voluntad es decir hay hechos en que no se quiere el resultado pero se tienen consecuencias jurídicas que invaden la esfera jurídica del hombre, la diferencia principalmente entre el hecho jurídico y el Acto se puede notar en el grado de la voluntad y consecuencia o magnitud del mismo, afectando el orden jurídico del ser.

La manifestación de la voluntad es el acto de exteriorizar la voluntad, ya sea de manera expresa, tácita o en ocasiones con un no hacer, misma que está encaminada a producir los efectos jurídicos determinados por el ordenamiento jurídico, esta manifestación de voluntad se traduce en una conducta de comportamiento que significa que el sujeto tiene voluntad. Es un hecho positivo, concluyente y unívoco.

En cambio la declaración de voluntad, es el acto que exterioriza la voluntad de la persona, es la imagen misma de su espíritu que persigue un fin, y consiste en el empleo de palabras pronunciadas o escritas, a través de las cuales da a conocer una o más opciones la que mejor conviene a sus intereses.

ses. En la declaración de voluntad hay una intención del autor; de tal suerte, que atendiendo al número de declaraciones de voluntad los negocios pueden ser unilaterales, bilaterales y plurilaterales. De la misma forma suelen suscitarse en los Actos Administrativos, sólo que una de las partes no está plenamente identificada.

En los Actos Jurídicos, la manifestación de la voluntad es declarada y adecuada a la norma de Derecho, en tanto que en el Acto Administrativo es necesario observar detalladamente la postura de la Autoridad ya que de ella misma está emanando una voluntad que le llamaríamos Acto Administrativo.

Con la manifestación de la voluntad, el autor se dogmatiza y hay un reconocimiento a lo expresado por el legislador, el autor del Acto Jurídico no produce ni decide los efectos jurídicos, se concreta sólo a aceptarlos, en tanto que en el Acto Administrativo observamos de igual forma ya que para que éste reciba la denominación de Acto Administrativo, deberá salir de la autoridad por lo tanto se autorregula, es decir, su deseo culmina con la aceptación y los criterios de su conducta son evaluados a prioridad.

Los Actos Administrativos son pasajes provocados por las declaraciones de un ente netamente administrativo revestido de una autoridad, cuya finalidad emitiva es la de producir

efectos jurídicos, por lo que se aprecia que los actos que no contienen declaración de voluntad y que sólo son manifestaciones de la misma, reciben el nombre de actos reales.

La manifestación de la voluntad tiene por objeto el reconocer para sí las consecuencias jurídicas establecidas por la Ley, el autor del Acto Jurídico no pretende provocarlas -- pues éstas ya están determinadas. Su manifestación sólo es -- el encasillamiento a esas consecuencias jurídicas, su voluntad es expresada para reconocerlos y hacerlos propios. La -- declaración o declaraciones de voluntad, tienen por objeto, -- crear circunstancias jurídicas no previstas en la Ley, tienen además la intención de que la Ley las reconozca.

Acto Administrativo, significa Acto Jurídico, pero también es Hecho Jurídico, por lo que nos vemos en la necesidad de llevar al parejo ambas figuras, para el estudio de sus elementos orgánicos, en virtud de que no se tiene un Código Administrativo ni Ley que regule de una forma general, que vigile las actuaciones de los funcionarios o acciones provocadas por ellos, pero en la Doctrina General del Derecho Administrativo se propone un número de elementos esenciales mayor que -- los dos tradicionales del Acto Jurídico Civil.

En el siguiente enunciado veremos una comparación de -- los elementos orgánicos que destacan tanto en el Acto Jurídico

co como en el Acto Administrativo. Por lo que a continuación detallamos las semejanzas o cualidades que ambos contienen -- en su calidad de Actos.

ACTO JURIDICO	ACTO ADMINISTRATIVO
Sujeto	Organo Administrativo
Consentimiento	Voluntad
Objeto	Producir efectos jurídicos
Causa	Conducta Ilícita
Motivo	El antecedente de hecho o de - derecho
Fin	Pretención que desea alcanzar - la autoridad.
Forma	La expresión exterior de la que indica la autoridad.

En definitiva, creemos que el término de manifestación no es suficiente para indicar por sí sólo ese conjunto de expresiones intelectuales que nos brinda la denominación "declaración".

Por las razones expuestas, estamos de acuerdo que no -

cabe hablar de manifestación cuando nos referimos a las acciones emanadas de los Actos Administrativos, tal acción tiene gran relevancia cuando ésta es apoyada por la denominación -- única en su género como lo es la "Declaración" de voluntad ya que el Derecho Privado se constituye una mera voluntad declarada (Contratos).

## CAPITULO TERCERO

### ANALISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO A LA LUZ ACTO JURIDICO.

- 3.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO
- 3.2.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- 3.3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 3.4.- CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 3.5.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 3.6.- EL ACTO ADMINISTRATIVO PERFECTO

### 3.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

Antes de entrar de lleno a lo que consideramos Acto -- Administrativo, éste al igual que el Acto Jurídico constituye una declaración. Queriendo significar con ello la idea de -- que el mismo. Es la traducción al mundo exterior de un proceso intelectual por oposición a los meros Hechos Administrativos y que estos siempre denotan un comportamiento material de la Administración Pública.

Dentro del concepto "declaración", hay que considerar dentro de ellos no solamente las declaraciones de voluntad, - sino a ella caminan conjuntamente algunos otros conceptos como son el conocimiento, la opinión o juicio y a diferencia de lo que acontece en el Derecho Privado.

En el Acto Administrativo deja de ser esencial la finalidad inmediata de producir efectos jurídicos, pues lo real y significativo de destacar es si el Acto produce tales efectos.

Toco este punto por que me parece importante si existe o no la bilateralidad en la declaración y consideramos que la concesión constituye una especie del Género Acto Administrativo, así como la expropiación carece de bilateralidad en donde uno de los elementos se ve aludido por el Ejecutivo y en este caso nos referimos al Mérito. A continuación hago una compara



ción de tan importantes figuras jurídicas.

#### ACTO ADMINISTRATIVO

"El Acto Administrativo es una decisión general o especial de una autoridad Administrativa - en ejercicio de sus propias -- funciones, y que se refiere a Derechos, deberes e intereses de la entidad Administrativa o del particular respecto de --- ellas".

#### ACTO JURIDICO

"El Acto Jurídico es la ma nifestación de la voluntad de una o más personas enca minadas a producir conse-- cuencias de Derecho, y que puede consistir (en la --- creación, modificación, --- transmisión o extinción), - de Derecho y Obligaciones".

Antes de entrar al estudio de la clasificación de los Actos Administrativos a la luz del Acto Jurídico, es conve--- niente recordar que de acuerdo a la Teoría General del Dere-- cho, hay que diferenciar los fenómenos que se producen en los hombres y naturaleza, pueden o no estar regulados por el Dere cho, por lo que es conveniente diferenciar cada uno de ellos y que en ocasiones se suscitan simultaneamente y de forma ex-- pontanea.

Cuando lo están éstos, generalmente son los efectos ju rídicos, los que permiten hacer tal diferenciación entre am-- bos, pero aún más, no sólo este deberá hacerse sino también -

habrá que hacer la clasificación entre hechos naturales o materiales como es el caso del Acto Administrativo, o bien en los hechos o actos del hombre de consecuencias o efectos jurídicos. Estos a su vez, pueden definirse en razón de la intervención de la voluntad del agente, declarada, o no con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar del Hecho Jurídico en sentido estricto, y de Actos Jurídicos. Por ello, se dice que el Acto Jurídico es la manifestación de la voluntad para producir efectos jurídicos como es el caso particular del Contrato.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede identificar la actuación de la administración, expresada a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de Derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico, y a través de Actos Jurídicos, éstos se denominan meros Actos Administrativos, por lo que debemos tomar muy en cuenta la función de éstos en su esencia misma, y no llegar a confundir los Actos Administrativos y Actos de Administración.

Ya que en el caso de lo segundo vienen a ser actuaciones de la Administración realizando actos que carecen de características esenciales que no comprometen a las partes a la realización de determinada conducta.

Toda la actuación de la administración se dará a través de "Actos de la Administración", pero sólo serán considerados Actos Administrativos, "Aguella declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos e inmediatos".

La declaración de la voluntad es un elemento indispensable de los Actos Jurídicos en general y la expresión de un propósito o de una decisión como es exactamente en el Acto Administrativo.

Muchos son los factores que los distinguen, pero más son los que los hacen semejantes, en este momento daremos a conocer algunas características que los relacionan entre sí.

Unilateralidad, analizando el Acto Administrativo se puede deducir que la declaración de la voluntad, es unilateral, ya que éste por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede jurídicamente en los convenios y en los contratos. La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el Acto Administrativo.

Dentro de los Actos Administrativos observamos la característica de la concretividad, la declaración del mismo, debe ser una manifestación concreta, ¿Que queremos dar a entender con esto?, que debe referirse generalmente a situacio-

nes particulares en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido en general y abstracto no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede en los Actos Administrativos.

Una situación netamente particular del Acto Administrativo es que tal situación depende de un Órgano administrativo, es decir, la declaración de la voluntad debe nacer de un Órgano administrativo en pleno ejercicio de su facultad, puesto - que se trata de actos que integran la función administrativa, esta formal y material considerada, ya que si el acto es generado por un Órgano perteneciente a un poder distinto, ya sea legislativo o bien judicial no entra en la clasificación de - los Actos Administrativos y por lo tanto no será materia de - Derecho Administrativo. Sin embargo, suele suceder que existan conductas (actos) administrativas de consecuencias jurídicas tal es el caso de la Concesión, es decir, que nacen del - Derecho Administrativo, y que son conductas emitidas por Órganos administrativos y que posteriormente su naturaleza jurídica, es decir su consecuencia cambia totalmente, como es el caso de hoy en boga los tratados internacionales de la economía de nuestro país (Tratado Trilateral de Libre Comercio).

Relacionando con el punto anterior podemos citar el caso de que la declaración unilateral y concreta del Órgano Ejecutivo se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, -

inconscientemente es decir, el crear, modificar, transmitir, -  
reconocer, declarar o extinguir derecho y obligaciones.

### 3.2.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Teóricamente existen diversas corrientes para la clasificación de los Actos Jurídicos, según sean los elementos y características que a juicio de cada autor deben destacar en sus medios exactos.

Por este momento trataré de apegarme a una de las clasificaciones más conocida en este ámbito, la del ilustre Maestro el Doctor Ignacio Galindo Garfias.

Los negocios, (o negocios jurídicos) los clasificamos desde muchos puntos de vista, es decir, las conductas del --- hombre asociadas con el hecho de la naturaleza contribuyen a referirse a los actos meramente jurídicos y clasificarlos de tal manera que encuadren a la norma ya establecida conjuntamente con la declaración de la voluntad, ya que es de gran importancia que la voluntad sea exclusivamente íntima de cada ser, para que surja un verdadero Acto Jurídico base en ello - se obtenga una atinada clasificación, y según la doctrina la tenemos clasificada por su relación con la parte que emite la declaración de la voluntad. El negocio puede ser unilateral o plurilateral". (19)

(19) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Op. Cit. Pág. 212.

Es unilateral cuando el acto (negocio) procede de una sola parte no encuentra obstáculo para su concreción, y es bilateral o plurilateral cuando su acción procede de dos o más partes.

Esto quiere decir que no es la cantidad de sujetos -- que intervengan en ella, sino que debe reflejar un interés particular en el acto negocial, en contraposición con otro interés contrario al que pretende las partes.

Suelen darse los casos en el que hay un sólo centro de interés y éste está constituido por varias personas. El negocio seguirá siendo unilateral es decir se desempeñan en (co-patrocinio).

Los tenemos también con relación a la función de los negocios, y son Mortis Causa, es decir son actos que tienen como función regular las relaciones que se originan después de la muerte del sujeto o actor del Acto (testamento).

Los demás negocios son inter-vivos, aunque se concluyan eventualmente con vistas a la muerte, tal es el caso concreto del (Contrato de Seguro de Vida), aunque los efectos de éste accidentalmente se verifiquen después de que el actor del acto fallezca, y para este caso citamos una compraventa donde tendrán que cumplir los herederos por la muerte -

del vendedor, enfatizando ya que tal obligación se desprenda al inicio o terminación de tales efectos, el negocio será intervivos.

Haciendo a manera de recordatorio del presente tema, los negocios pueden ser de Atribución Patrimonial y no atributivos. Los primeros son todos aquellos por medio de los cuales, una persona acrece el patrimonio de otra, mediante el ingreso al mismo; de un nuevo derecho o la supresión de un gravamen que pasará sobre aquél. Por el contrario si el ingreso al mismo, no ingresa cosa o derecho alguno del patrimonio de otra persona, el negocio no es atributivo.

Con lo anterior hemos tratado de desarrollar un pequeño panorama sobre lo que el Acto Jurídico contiene en su esencia, como hecho del hombre accionado por el Derecho Contemporáneo. Trataré de llevar esta situación para elaborar una réplica encuadrada a la conducta del Poder Ejecutivo para que éste se desenvuelva como tal.

Para concluir y en base en lo anterior, podemos decir que toda acción tiene como consecuencia una reacción y dentro de este proceso de vida, se presentan determinados momentos a lapsos concatenados que tienen un fin, de los cuales citaremos que hoy en día, son de gran relevancia los Actos Administrativos, que emite el funcionario administrativo y -



que éstos se adentran en la vida económica del particular, --  
ocasionando que algunas veces sea con equidad o simplemente -  
un acto emanado del Poder Ejecutivo, como es el caso de determinadas  
multas arbitrarias.

### 3.3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El Acto Administrativo, experimenta en su vida tres momentos que lo consolidan como acto similar al existente en el campo jurídico, que son causa, motivo y fin del Acto Administrativo. Para empezar trataremos de definir el concepto de Acto Administrativo, y esto es la expresión formal y técnica del acontecer de la administración que designa los efectos del obrar de los entes públicos. Como concepto lógico-jurídico se compone de partes intelectuales que son indivisibles y se llaman elementos. El elemento es la unidad conceptual última de la institución fundamental, está a su vez formado por partes que pueden analizarse separadamente formando una estructura o distribución de elementos.

Nuestra Ley de Procedimiento Administrativo, que establece el Régimen Jurídico del Acto Administrativo como categoría consagrada en el Derecho Positivo, regula: el órgano, el contenido, la exteriorización, la instrucción, la eficacia y la validez. De ella se desprende que los elementos del Acto Administrativo son: La actuación de un ente público que obra por medio de un órgano competente, manejado por personas físicas a las que se les encomienda el obrar concreto de la administración.

La causa del Acto Administrativo en sentido filosófi-

co, la causa forma parte de la teleología de los actos humanos, es todo principio, por el cual algo pasa del no ser al ser se distingue entre causa eficiente o agente por el cual se obra causa final o resultado previsto en el obrar y la causa impulsiva o motivo que es el factor psicológico, de libre apreciación y que mueve a la causa eficiente. Los actos humanos se componen, pues de motivo o resultado: primero escogemos un fin práctico y después elegimos los medios. Las acciones humanas son el reino de los fines.

Al Derecho le interesa el estudio de la causa en sentido jurídico: el Acto Jurídico es ante todo un Acto Humano y por ello los resultados de la filosofía se aplican dando lugar a la teoría de la causa, una de las más confusas del Acto Administrativo. Ello da por supuesto que todo Acto Jurídico tiene causa, alguna teoría ha pretendido que la causa, sólo es relevante en los Actos Patrimoniales, pero salvando la objeción inicial de que una cosa es la existencia y otra su funcionamiento, la causa se halla demostrada, hasta en los actos menos aptos, para contenerla: los actos procesales. En todo acto hay una razón jurídica relevante que lo justifica, o de lo contrario no se le protegería por las normas.

Mi punto de vista sobre el acto en general, éste es -- una fuente de Derechos y obligaciones. Que filosóficamente se ha llevado a cabo desde tiempos muy atrás, remotos (estu--

dio de el por que de las cosas).

En el Derecho Romano la causa tuvo varias acepciones: se tomó como causa eficiente, al concebirla como origen del Acto Jurídico y título fundamentador de los Derechos, pero -- también como la razón que impulsa a contratar, fin del sujeto protagonista del acto, e incluso como motivo o exigencia de -- móviles racionales y lícitos de la voluntad.

Resumiendo con base en lo anterior, la causa de los -- Actos Administrativos tiene también un elemento original y -- que no suele darse en los Actos Privados, y que éste es constante y objetivo; el interés público. No importa tanto la -- voluntad del agente como su realidad objetiva. Por su estructura, el Acto administrativo no difiere del privado, pues ambos contienen una voluntad, pero varía su forma y finalidad, ya que la privada es libre, pero la pública es invariable es el interés general.

Sin embargo, cuando se dice que el interés público es la causa del Acto Administrativo se habla en sentido poco --- técnico, pues lo que hay que examinar es el concreto interés público que se halla en el resultado del acto en sus antecedentes que lo provocan. En el Acto Administrativo no es posible confundir la causa y el fin. La causa es suficiente justificación o conformidad de Derecho a la justicia. Es una --

Ley de Producción del Acto que se halla en el plano de los -- valores, de ahí que siendo el interés público el contenido -- de la legalidad no puede por sí justificar el acto que lo satisface, de no acudirse a criterios jurídicos.

Como causa categórica es el hecho determinante, que -- clasifica el Acto Administrativo en un determinado y especial tipo de actos, no se trata de un motivo, sino de un hecho. -- Las categorías son muy importantes por que son el medio de es tablecer el orden en el funcionamiento de la administración -- tan endeble y rigurosa en nuestro país, permitiendo encuadrar sus actos, así como el Derecho Penal es totalmente tipifica-- do, en Derecho Administrativo la causa es el elemento que tipifica los actos en categorías.

Como categoría clasificatoria expresa una situación ob jetiva legal. Los elementos de esta causa categórica son: la objetividad o existencia de una realidad independiente del su jeto: la complejidad, por que puede comprender muy diversas -- situaciones. La juridicidad o relación entre los anteceden-- tes del acto y la tipicidad o existencia en abstracto para to da una clase de actos.

En consecuencia, es un elemento esencial del Acto Admi nistrativo inherente a los de cada clase, e implícito en el -- acto. Expresa por que se adopta un tipo de Acto Administrati

vo determinado ante un interés público concreto: la ocupación o la provisión del plazo, determinan el acto de expropiación o el de nombramiento.

Finalmente, mencionaremos algunas consecuencias en el Acto Administrativo. La inválidez del acto puede presentarse por inexistencia de causa o por error sobre la misma. La inexistencia produce la nulidad del acto (verbi gracia, una medida de policía que se pretende tomar por contrato administrativo). Los sujetos no pueden escoger causa, sino que éstas se dan en vista de una realidad legal a la que deben inexcusablemente acomodar.

En relación con el error, una vez detectada su presencia el acto es nulo; si los Actos Administrativos necesitados de coadyuvante significan que uno de sus elementos es la voluntad del particular, faltando ésta (Verbi Gracia, petición de retiro), no hay causa, no por que haya un error en la apreciación de los hechos, sino por la emanación de una clase de acto, que no es el apropiado para ellos.

El vicio sobre la causa del Acto Administrativo no es sobre la voluntad, sino sobre el objetivo, por que una vez probado que no existe causa, aunque ello lo desconozca la administración, hay defecto (Verbi Gracia, nombrar a un sujeto para una plaza que no esta vacante).

O bien el defecto de la causa produce la nulidad absoluta por que el acto no ha sido el adecuado y no se ha podido seguir el procedimiento legal, es decir, si la administración en lugar de expropiar cediese terreno al propietario, no --- habría posible convalidación del acto.

Además, la causa de los Actos Administrativos económicos, no deben equipararse a la de los contratos privados: en éstos predomina la autonomía de la voluntad y en los Administrativos la realidad objetiva.

En uno es la equivalencia de las prestaciones y en --- otro además la prerrogativa de la administración. En Derecho Administrativo existe, si no una teoría general, al menos importantes aplicaciones de enriquecimiento sin causa, la ausencia de causa no es sólo la falta de un elemento de hecho sino un defecto de la legalidad del acto.

Continuando con el motivo en el Acto Administrativo, - todo acto se realiza por algo (causa), en vista de algo (motivo), y para algo (fin). Estas tres fuerzas pueden llamarse - causas: causa psicológica de libre apreciación (motivo) que conduce al acto, por lo que éste se hace jurídicamente existente (causa) y se satisface una cierta necesidad (fin). En todo acto hay tres momentos: hechos sobre lo que se pretende obrar, normas que autorizan a modificarlos y valoración de am

bos antecedentes.

El motivo es la razón justificadora de la decisión del Acto Administrativo: el acto se compone de una decisión o manifestación de la voluntad que produce los efectos jurídicos, la valoración jurídica de los antecedentes de ella, que produce la fijación del contenido del acto y las medidas adecuadas. Es la consideración que conduce a fundamentar el Acto Administrativo. Todo Acto Administrativo se forma por una sucesión de motivos que integran el *Ius Voluntatis* y conducen a la adaptación de la decisión a los hechos, las justificaciones fácticas y jurídicas de la voluntad del Órgano administrativo.

Así como en Derecho Privado el motivo es irrelevante, por que el acto existe con independencia de ella, salvo cuando incertan en el acto como una de sus cláusulas o influyen en la Volutad de tal forma que sin ellos no se habrían producido vicios de la voluntad. En Derecho Administrativo tienen otra consideración, por que rige la regla de la legalidad y exteriorización del motivo, como el obrar administrativo ha de ser legal y visible, no pueden admitirse los motivos personales, sino preordenados para que se pueda revelar la legalidad del acto.

Por está razón no pueden admitirse Actos Administrativos gratuitos: no es posible que al Derecho Administrativo se



aplique la distinción privatista entre negocios lucrativos y onerosos, por que la administración no puede por su propia naturaleza enajenar sin contraprestación: los actos de beneficencia (Verbi gracia moratorios), no son gratuitos, sino que se dan en consideración al interés público: no puede confundirse el motivo público con un móvil de la voluntad con el, Animus Donandi.

Los motivos se diferencian de la causa del Acto Administrativo en todos sus caracteres y elementos.

Los motivos son variables, subjetivos y atípicos, --- mientras que la causa es fija: la voluntad no puede influir sobre ella. La formación de la voluntad del Órgano administrativo, aunque haya de responder a formalidades pre-establecidas en la Ley, es el resultado de un proceso psicológico - integrado por todas las razones legales que son los motivos del acto.

El motivo supone la valoración de argumentos para la actuación del Órgano administrativo, dentro de un acto cuya categoría viene ya establecida por la Ley.

No son siempre un elemento implícito del acto, sino que pueden formularse externamente.

El motivo, como elemento subjetivo del interés público existe en todo Acto Administrativo, pero su exteriorización formal, la motivación, puede faltar. La exposición de motivos de la reciente Ley de Procedimientos Administrativos define la motivación como el procedimiento que expresan los motivos que han justificado el Acto (artículo constitucional 16).

No existe en Derecho Administrativo obligación general de motivar los actos, sino solamente aquellos en que lo exige la Ley o la propia naturaleza del acto (resolución). Tampoco es necesaria una motivación textual, pues puede resultar de los actos externos y del contexto del acto de que se trate.

Por el contrario, hay que estimar que la existencia de una motivación extratextual induce a creer que todo Acto Administrativo debe tener bien visible sus motivos: o en sí mismo, o en relación con otros actos, incluso en los actos verbales, en que pueden existir motivos no traducidos en formulas. La motivación no sólo es una exigencia jurídica sino ética, que trata de la publicidad del acto.

La obligación de motivar, cuando exista es un requisito formal del Acto Administrativo, que impone la exteriorización visible de la voluntad del órgano como elemento de validez del mismo. Si la motivación es facultativa, sólo sirve como medio de prueba. El motivo es parte integrante de la vo

luntad administrativa, pero la motivación es externa se convierte en elemento objetivo y formal.

Consecuencias de los motivos defectuosos y sus variantes que pueden presentar. Los motivos han de ser lícitos y presumen idóneos, salvo prueba en contrario, que incumbe a -- quien los critica.

Han de ser ciertos, la administración tiene la obligación de examinar los hechos concretos de cada asunto y no puede amparar la legalidad de sus actos en una motivación genérica que no particularice el caso concreto, pues la apreciación de los hechos se refiere a la legalidad de los motivos del acto.

Los defectos sobre los motivos (error, fraude, etc.), no producen la nulidad, sino solamente un vicio de la voluntad que causa la anulabilidad del acto. El vicio sobre los motivos es causa de nulidad relativa. Como aplicación relativa de la Ley (indebida) o simplemente una calificación inexacta de los hechos, pero no es nulidad absoluta, por que el interés público puede satisfacerse si la motivación es equivocada.

En cambio, la inexistencia de una motivación textual, cuando la administración tiene obligación de motivar, produce

la nulidad del acto, de acuerdo con la teoría general del -- acto jurídico. Esto es que no es posible calificar el defecto según el motivo sea fundamental o accidental, porque en-- tonces falta una garantía administrativa.

Finalizando, podemos concebir que el fin del Acto Ad-- ministrativo, es el efecto jurídico fundamental perseguido -- por el Acto Administrativo; puede considerarse la persecu--- ción del interés público concreto exigible al acto. Todo -- Acto Administrativo persigue un fin genérico (verbi gracia, -- los actos de policía velar por el orden público), pero el acto concreto especifica ese fin (verbi gracia, como se mantiene el orden público al ordenar sobre la situación individualizada).

Así como los hechos naturales cumplen las leyes ffsi-- cas, los actos humanos se realizan para obtener un resultado; el acto se descompone en consentimiento y fin que se propone alcanzar; se obra por una razón finalista: la voluntad es -- una unidad psicológica, de la cual el fin es uno de los mo-- mentos como visión del resultado que se pretende alcanzar por medio de los efectos del acto, pero en el Acto Administrativo, la voluntad se mueve en torno al interés público, y de -- ahí que los problemas fundamentales del acto sean; distin--- guirlo de la causa y el motivo, estudiar las relaciones en-- tre el fin y el interés público y las consecuencias del fin--

defectuoso del acto.

Una teoría, llamada teleológica de la causa antes mencionada, pretende asimilarla al fin, la causa sería el fin - objetivo típico del Acto Administrativo, o la causa es la -- simple calificación del fin, o no tiene valor por sí y por -- eso debe analizarse como formando parte del fin; la causa es el fundamento necesario para que la voluntad produzca el --- efecto jurídico del acto y este fundamento es el interés público, el fin del acto. Sin embargo, podemos apreciar que - en ocasiones esta teoría es equivocada; la asimilación de la causa al fin sólo tiene en cuenta un aspecto del problema.

Cuando se habla de la causa y el fin nadie niega que están relacionados entre sí, pero se pretende destacar la individualidad de cada uno de los elementos, pues el Acto Administrativo no es un fin en sí, sino un medio para cumplir fines y las intenciones subjetivas del agente sólo interesan - en la medida que pueden plasmarse en actos típicos; de ahí - la función estructural y antecedente de la causa, que no puede desaparecer ni aunque se le contemple desde un punto de - vista finalista y la insuficiencia de la explicación de la - causa por el fin.

Tampoco puede confundirse el fin del Acto Administrativo, que es un elemento consiguiente e inexplicable en él -

con los motivos, que son los antecedentes del resultado, perfectamente exteriorizables en la motivación. Los motivos -- son subjetivos por que necesariamente ha de ser así la justificación que del acto hace el órgano que lo emite, por el -- contrario, el fin es objetivo y lo que establece la Ley. -- Cuando la administración sanciona a un funcionario, la causa es la actuación administrativa encauzada en un procedimiento sancionador, el motivo, las razones que permiten al órgano -- administrativo sancionador la conducta del funcionario y el fin, el restablecimiento de la legalidad y moralidad administrativa.

Todos estos elementos, causa, motivo y fin, tienen un fondo común por ser parte de la teleología del acto y por -- eso no funcionan aislados, sino conexos.

Un acto administrativo que no cumple el concreto interés público al que se destina, tiene necesariamente equivocada la motivación. Pero en ocasiones la regla contraria no -- se produce y puede haber error en los motivos y lograrse el fin del acto.

De la misma forma, aún es más intensa la relación entre la causa y el fin. La causa no contempla más que la influencia de los antecedentes del acto sobre éste, mientras -- que el fin valora sus consecuencias. La causa puede fiscaliz

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

zarse independientemente del fin, pero encuentra igualmente su límite en el fin, por que sin éste no hay causa posible. La causa viene relacionada con el fin a través del elemento de la legalidad del acto, es decir, de todo aquello que no sea discrecional. La Ley de expropiación forzosa habla de interés público como causa expropriandi, que ha la vez es su finalidad.

Respecto del interés público, cada categoría del Acto Administrativo considera un aspecto particular de la utilidad pública que debe hallarse en concreto. El interés público no puede anunciarse en abstracto pura y simplemente, sino insertarse en el Acto Administrativo.

La fragmentación del interés público a la idea de que es indivisible se ha sobrepuesto a la consideración de la -- multiplicidad de este interés, que quiere medios distintos -- de satisfacción.

Su exteriorización, la causa tipificadora del acto y el fin, que lo procura, la muestran respecto a tercero. Lo que se debe buscar es el interés público fiscalizable en cada acto, igual que sus demás elementos objetivos o formales.

El interés público no es más que el contenido de la legalidad, y por eso es graduable, en cada acto, como uno de

los requisitos de su legalidad material. El acto tiene un fin concreto, los motivos son las razones que mueven a obrar y deben interpretar, tanto la causa como el fin del acto; pero ambas vienen determinadas por la Ley, es decir, son reglamentadas.

Al ser el fin un elemento con propia personalidad, su inexistencia provoca un defecto del Acto Administrativo, --- ello nos lleva al importante problema del correcto encuadramiento de la desviación del poder, el Recurso de Desviación de Poder no se refiere al examen de validéz de la causa, por que ello es cuestión de legalidad; si la administración, en lugar de emplear un tipo de acto usa otro (verbi gracia, compra en lugar de expropiar), ya no interesa analizar la intimidad del acto, por que es inadecuado y está viciado de nulidad por no haberse seguido el procedimiento, la vía de Derecho que sería la legal.

Tampoco puede referirse a la invalidéz de los motivos. La motivación se basa en la apreciación de los hechos tal -- como aparecen probados en el expediente y en su calificación. Los errores de subsunción producen la anulabilidad del acto. Al fiscalizarse los motivos, lo que importa es que la decisión administrativa ha de estar justificada de doble forma, -- porque los hechos fundamentales han de ser materialmente -- exactos y porque su calificación por la administración ha de



ser correcta; si se sanciona a un funcionario, ha de examinarse la certeza de la condición de un hecho material y su tipificación en el supuesto legal.

Menos puede confundirse el problema del fin del acto con el de discrecionalidad. Esto significa que la administración puede optar por razones de oportunidad entre varias soluciones, para cumplir el fin, que es objetivo y legal.

El Acto Administrativo persigue un fin público concreto y sólo es válido si el acto lo cumple, por eso cabe la desviación de poder en los actos reglados, por que la administración puede interpretar la ley equivocadamente y conseguir un fin distinto del cause legal. La fiscalización de la oportunidad es análoga a la de la finalidad. Así lo conscribe la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo. No se habla de acto discrecional, por que la discrecionalidad es un elemento de la legalidad, el que permite configurar su interés público concreto.

Con estos tres elementos fundamentales es la vida del Acto Administrativo, ponen en evidencia la decisión autoritaria del Ejecutivo a través de sus poderes facultativos de decisiones cambiando totalmente la esencia de como se deben manejar los Actos Administrativos, apareciendo figuras opuestas a la estructura del Derecho.

### 3.4.- CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Son muy remarcadas en todos los ámbitos del Derecho, las características que hacen posible de muy variada forma y muy especialmente en los Actos Administrativos, su carácter riguroso exigidos por la Ley, enunciando a continuación los posibles signos vitales que nacen del mismo.

- Validez y eficacia
- Ejecutividad y Ejecutoriedad
- Suspensión en la ejecución
- Solve et repete

La validez como todos sabemos se deriva de una presunción que la Ley establece en favor de los Actos de Autoridad y que perdura mientras no se demuestre lo contrario. Lo -- cual da al acto Administrativo la característica dentro de su ámbito de legitimidad. Dando al Acto Administrativo aquella presunción de legalidad, tal como -- la enmarca nuestro Código en Materia Fiscal en su artículo 68, por consiguiente tentativamente para que el acto pueda surtir sus efectos, se requiere que además de válido -- sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, lo mismo que sucede con otra rama -- del Derecho. Y que viene a ser la "notificación", dando al acto la característica de ejecutividad, quiero decir, la cuali-

dad de producir sus efectos y sin necesidad de una autorización posterior, aún en contra de la voluntad de la parte --- (destinatario).

Ejecutividad y ejecutoriedad, sin el conocimiento requerido se podría experimentar una confusión, es importante no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, -- sistema medular de acción del acto, con la de ejecutoriedad que es la facultad de la voluntad del destinatario, para concluir se puede deducir que la ejecutividad es un atributo -- del acto, así como ejecutoriedad para la autoridad.

En este momento también haremos alusión a tan importante momento del Acto Administrativo cuando suele suspenderse la ejecución del mismo, éste se suspende a petición del interesado es decir cuando lo ha autorizado la ley expresamente y en su camino se ha encontrado un medio impugnativo -- (medio de defensa), ya sea en un recurso o juicio (recurso -- administrativo), o juicio de nulidad, éste proceso se lleva a cabo siempre y cuando no se afecte de una manera indirecta, el interés del particular o interés público. En seguida, -- trato de ejemplificar (materia fiscal). O simplemente alguna otra institución dependiente del ejecutivo (Administra---ción). El particular que recibe visita por parte de la Secretaría de Comercio o simplemente de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de otra índole de sanciones, se concederá la suspensión si concurren determinados requisitos tal y como nos lo enuncia el artículo 144 de la Ley en materia.

El mismo en lo concerniente al procedimiento administrativo, éste será suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que hubiera recaído en dicho recurso o juicio.

También se puede suscitar en el caso de que la Ley no lo prevea de tal situación (suspensión) de la ejecución, que da abierta la posibilidad a través del juicio de amparo, más si se han violado las garantías del particular, es decir, se toca este punto muy común en materia fiscal esto cuando se niegue o se viole la suspensión del procedimiento de ejecución, éste al igual que en Derecho Civil, se podrá solicitar al superior jerárquico de la ejecutora (segunda instancia) o a la sala del Tribunal Fiscal de la Federación.

Finalizando el presente tema analizaremos esta importante figura de reciente aparición en el Derecho Fiscal solve et repete tratándose en la suspensión de los Actos Administrativos.

Como es el caso particular en materia fiscal relacionados con aquellas determinaciones que establezcan créditos fiscales a cargo de los particulares, se aplica la regla que en Derecho se conoce (solve te repete) garantice y luego impugne, en razón la cual, para que el acto de ejecución pueda suspenderse, será necesario antes haber garantizado el crédito Fiscal, sacando en conclusión que éste viene a ser un privilegio de los créditos a favor del Estado, salvo que aún -- así favorezca los intereses del particular.

### 3.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es de gran importancia analizar los efectos que se -- pueden desencadenar dentro de los Actos Administrativos, --- cuando decimos que todo puede producir efectos jurídicos es un Acto Administrativo eficaz.

Normalmente éste surte efectos desde el momento de su expedición, ya que para que sea exigible su observancia no -- necesitará ninguna clase de formalidad adicional a su emisión, en atención al principio de presunción de validez.

Generalizando en cuanto a los efectos que producen en la esfera jurídica de los Actos Administrativos se pueden -- hacer una clasificación, en actos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan.

Actos Administrativos que aumentan los derechos de -- los particulares.

- a) La concesión
- b) Una licencia (permiso)
- c) La dispensa (Materia Fiscal)
- d) La admisión (Administración Servicio Público)

Los Actos Administrativos que limitan los derechos de

los particulares.

- a) Las Órdenes (ya sea positivas o negativas)
- b) Los actos traslativos de derechos (el decomiso)
- c) La sanción (manifestación de la voluntad unilateral dentro de la administración).

También tenemos Actos Administrativos que nos hacen constar determinados hechos haciendo de éstos una pequeña clasificación.

- a) Certificaciones (para dar autenticidad a determinados actos, los hay mercantiles).
- b) Registro (inscripción de documentos ratificando la personalidad jurídica de las personas tanto físicas como morales).
- c) Notificaciones y publicaciones (tal es el caso de actos suscitados dentro de la secuela procesal y algunos otros implicando participación).

Por otro lado, quiero hacer notar que el Acto Administrativo no debe efectos retroactivos, sino que su eficacia siempre debe proyectarse hacia el futuro, pero cuando es benéfico para el administrador y no lesiona ningún otro inte--

rés, podrá tener tales efectos, (artículo 14 constitucional).

De esta manera, un Acto Administrativo para gozar de eficacia y efectividad inobjetable requiere ser válido y, -- además tener fuerza ejecutoria, en tanto que no exista un -- elemento accidental que aplaze su cumplimiento (término o -- condición).



### 3.6.- EL ACTO ADMINISTRATIVO PERFECTO.

El tema de este importante capítulo que en este momento abordamos, impone la necesidad de examinar concienzudamente los elementos y características genuinas de los multicitados Actos Administrativos, y exactamente los Actos Administrativos perfectos, así como algunos elementos presentes que les permiten regular su efectividad. Tales como los vicios de ilegalidad que afectan su validez, es decir, los Actos Administrativos son perfectos cuando éstos contienen en toda su dimensión los dos elementos, la validez y la eficacia.

Anotando decimos que la validez de un acto significa la regularidad legal del mismo, o sea la ausencia de vicios en sus elementos constitutivos (voluntad, motivo, causa, o fin. objeto y forma), y la eficacia, que satisfaga los requisitos de factibilidad necesarios para su cumplimiento.

Por lo que podemos concluir que los Actos Administrativos se consideran perfectos, cuando éstos se presumen legales y factibles de aplicación recalcando su punto de vista de nuestro profesor Manuel María Díez, nos enuncia "El Acto Administrativo que ha cumplido el ciclo de su formación y contiene todos los elementos, esenciales se dice que es perfecto".<sup>20</sup> Si éste acto es capaz de producir efectos jurídicos -

(20) DÍEZ. Manuel Ma. Op. Cit. Pág. 201.

se dice es eficaz.

Sin embargo, hoy en día nos vemos en la necesidad de solicitar de nuestra administración (Poder Ejecutivo) una --- atención para los particulares (Patrimonio), solicitando de nuestra Constitución y con fundamento plasmado en el Artículo '8o.' relacionado con el Derecho de Petición que se marca como la puerta para solicitar consideración, responder de todos aquellos actos emanados de los funcionarios públicos de los - Actos Administrativos o de algunos otros, claro siempre y --- cuando esta petición se aplique de una manera pacífica y respetuosa señalando a la autoridad que tiene la obligación de - responder a todo escrito, sea o no, resolución definitiva, en un determinado tiempo (término) sea cual fuere la materia.

Por mi parte estimo que el Acto Administrativo es perfecto cuando, se han satisfecho los requisitos legales que le dan validez, lo cual con lleva necesariamente la posibilidad de su aplicación presente o futura.

Existe cierta especie de Actos Administrativos respecto de los cuales la autoridad tiene la potestad de emitirlos en forma discrecional. Los actos que con mayor dosis de discrecionalidad se expiden por los órganos de la Administración en nuestro País son: Las Multas.

La discrecionalidad, significa que la autoridad tiene la posibilidad de dictar un acto dentro de los parámetros o materias que la Ley determina, es decir, se refiere a determinadas atribuciones que en las leyes se dejan al órgano público de aplicación en forma más o menos vaga, mediante formulas elásticas.

También nos preguntamos, qué pasaría o, qué pasa cuando la autoridad no actúa, es decir, el particular puede forzar a la autoridad para que resuelva a través del juicio de amparo. Por violación al Derecho de petición (artículo 80. de nuestra Ley fundamental). Sin embargo, la ley puede dar un significado al silencio de la autoridad, resolviendo tales situaciones con las figuras jurídicas que a continuación brevemente detallo, y que trataré de enunciar de la manera de mi comprensión.

La negativa Ficta, en virtud de esta figura, se considera que si transcurre el término previsto en la Ley para que la autoridad administrativa resuelva algunas instancias o peticiones promovida acerca de las cuestiones reales y concretas. Sin que la autoridad emita resolución, se presume que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que se ha negado su petición. Por regla general el silencio administrativo en los actos de autoridad trae como consecuencia una resolución negativa, sin embargo,

se puede dar el caso de que se traduzca en una resolución favorable al particular. A esta especie se le denomina resolución Positiva Ficta.

Dentro de este tema es preciso hacer mención del concepto de Cosa Juzgada, ya que de cierto modo es la terminación o resolución de un acto que se constituye o constituyó perfecto. Algunos tratadistas indican que aunque el Acto Administrativo sea perfecto, si contra él se interpone cualquier medio de impugnación, sólo gozará de las características de la Cosa Juzgada una vez que al quedar resuelto el recurso o el juicio correspondiente, en su caso, se reconozca, su validez.

Para concluir finalmente considero que el tema anterior es sólo el comienzo de ese algo e inconformidad que debe hacer cada particular, ya que generalmente los Actos Administrativos afectan los intereses patrimoniales del particular, sin que éste manifieste su conformidad en tales actos, y es el caso muy particular en Materia Fiscal, conducta ésta, que se genera a través de las diversas autoridades representativas del Ejecutivo, como lo es la Secretaría de Comercio. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Créditos Fiscales).

El sometimiento del Estado al ordenamiento Público (jurídico implica que el ejercicio del Poder necesariamente -

se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los efectos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos e impugnados ya que éstos deberán ser fundados y motivados claramente.

Jurisprudencia 2.- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO.- Es bien conocido el alcance del principio de fundamentación y motivación, consagrado en el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades, - inclusive administrativas y fiscales, a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, remarcando esto se ha de expresar - con precisión en sus actos, tanto las disposiciones legales - aplicables al caso como las circunstancias motivos o razonamientos, que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos. Consiguientemente, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de algún acto que carece de dichos requisitos, deberá declarar su validez, a la luz de lo prescrito en el precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa en la entidad. -- (Acto Imperfecto).

## **CAPITULO CUARTO.**

### **CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**4.1.- CUMPLIMIENTO**

**4.2.- EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**4.3.- OPINION PERSONAL.**

#### 4.1.- CUMPLIMIENTO

La eliminación o supresión de los efectos jurídicos -- del Acto Administrativo se designa para nosotros con el Término de Extinción y que este significa cesación o desaparición progresiva, Acción de apagar es decir el acto cesa de operar sus efectos por causas normales o anormales sin que se requiera el dictado de un acto específico de extinción, pero todo-- esto se llevará a cabo después de que el acto ha sido cumplido o no. Es decir que los efectos del acto hayan tenido consecuencias jurídicas en el período de su vida.

Hemos sostenido que tanto la expedición o aprobación -- de una resolución (acto) administrativa, ya sea de ejecución directa o indirecta, encuentra su apoyo Constitucional en el Artículo 89, Fracción I de la Constitución.

"Las facultades y obligaciones del presidente (Delegados) son las siguientes", Fracción I, Promulgar y ejecutar -- las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ahora bien, para que un acto sea ejecutorio es necesario que cumpla o llene las siguientes condiciones:

- a) Que sea un Acto Administrativo, vale decir de na--

turalidad pública. Por ello será ejecutorio un negocio jurídico privado, aunque sea realizado por la misma administración, salvo que la ley disponga lo contrario.

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

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

Los fines que tiene a su cargo la administración pública no será posible ejecutarlos, si no se contará con la amplia facultad que tiene todo poder de imponerse a la obediencia general. La soberanía de los poderes es la base de la estructura democrática moderna. El principio de Legitimidad de los Actos Administrativos se funda en su propia organización política, que tiene que establecer los medios adecuados para que los poderes puedan cumplir su finalidad con la mayor eficacia posible.

La Ley Administrativa es la base de toda apreciación de los Actos Administrativos. El ejecutor de la misma debe tener presente que la Ley puede establecer condiciones o circunstancias para su ejecución, como un registro, una anotación administrativa, o alguno de los requisitos a los que aludimos al hablar de los elementos del Acto Administrativo.



Los autores del Derecho Administrativo distinguen dos situaciones que juzgamos de interés:

a) En el caso de que la administración pública no se cumpla. Cuando se han establecido derechos y facultades para los particulares y la Administración Pública no se muestra -- dispuesta a ejecutarlos, la Ley protege el interés particu--- lar. En este caso debe ocurrirse a los órganos administrati- vos o jurisdiccionales, para que éste proclame a través del - procedimiento que la Ley otorga, la suspensión del acto im-- pugnado.

b) Los particulares se resisten al cumplimiento de -- sus deberes. En estos asuntos administrativos se establecen deberes y limitaciones a los particulares. En el caso que -- los particulares no cumplan espontáneamente las obligaciones que les son impuestas con dichas disposiciones, la Administra- ción tiene la facultad de realizar sus pretensiones mediante el uso de medios de coerción o sea, la ejecución forzada, --- mientras los particulares no pueden realizar sus pretensiones hacia otros particulares o hacia los entes públicos, sino re- curriendo a la acción judicial.

Resumiendo en lo establecido con anterioridad, el acto administrativo cuando perjudica a un particular puede ser in- pugnado por medio de los recursos que las leyes establecen, -

es hasta entonces que dicho acto puede denominarse un ---  
acto definitivo y debe producir todos sus efectos.

#### 4.2.- EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Relacionando con la extinción de los Actos Administrativos hay diversidad de criterios que redondean en lo atinente al número de causas que lo originan. Cuando el Acto Administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones.

Puede suceder que el plazo que se haya establecido para la existencia del acto, haya concluido, por lo que con el sólo trascurso del tiempo, el acto se extingue. Así tenemos por ejemplo, una licencia de conducir, un permiso provisional de conducir, un pasaporte, es decir, estos actos que se otorgan por determinado tiempo. Ahora bien, suele suceder que -- la vigencia del acto radique en el objeto como lo son aquellas licencias que se expiden para construir o construcción o en una concesión para la explotación de determinado bien, y -- que éste se agota, o también se da el caso de extinguirse como la muerte de una persona en una escuela oficial, ya que al no existir destinatario el acto se extinguiría.

A continuación pasaré al estudio de las formas de extinción de los Actos Administrativos que a mi parecer son más comunes en nuestro Derecho Positivo, aunque antes quiero ha--

cer hincapié que existen diversidad de criterios en lo atenuante al número de causas que la originan.

Anteriormente vimos que existen actos perfectos, hoy vamos hacer énfasis en los actos irregulares, aquellos que adolecen de algún vicio en algunos de los elementos de constitución, obligando a los afectados a proveer los medios de defensa que la ley establece para combatir los efectos de los Actos Administrativos.

La legislación administrativa no es uniforme al disponer el tratamiento que debe darse a los Actos Administrativos Irregulares, ya que la diversidad de los actos son consecuencia de posibles conductas de los particulares (consideradas por el Ejecutivo como ilícitas e imprimiendo de forma general notificaciones o requerimientos sin antes haber estudiado cada caso en particular), haciendo caso omiso de la diversidad de ordenamientos administrativos como es el caso de la falta de fundamentación y motivación clara y concreta (Artículo 16 Constitucional) o en su defecto de manera supletoria de las disposiciones del Derecho Común (Código Civil).

De esta manera encontramos que a falta de disposición expresa en la Ley Administrativa se aplicará supletoriamente la teoría tripartita de las nulidades consignada en los artículos del 2224 al 2242 del Código Civil, de donde se deriva

la posibilidad de que los Actos Administrativos puedan presentar vicios que produzcan su inexistencia, nulidad absoluta o nulidad relativa.

El Acto Administrativo inexistente se produce cuando éste no reúne los elementos esenciales que le dan vida jurídica. Esto es según Manuel María Díez: "El acto que nunca se ha realizado o que ha sido efectuado por una persona que no tenía condición jurídica de agente público". (21)

En puridad lógica el llamado Acto Administrativo inexistente no se puede catalogar como ilegal, ya que al no haber visto la luz jurídica es, según concepto tradicional, simplemente la nada en el campo del Derecho.

Hago esta pequeña alusión del Acto Administrativo Inexistente por que suele en ocasiones de confundirse con nulidad, la cual ya presupone la existencia del Acto Administrativo cuya ilegalidad se reclama.

Considerando que la inexistencia del acto resultado de la falta de los principales elementos de este tipo de relaciones jurídicas como lo son la falta de voluntad o de objeto, y que ésta sólo puede producirse cuando el sujeto que actúa no presente la voluntad del órgano, por no tratarse de un sujeto

(21) DIEZ, Manuel Ma. 1856. Op. cit. Pág. 373.

de la administración, o que el objeto del Acto Administrativo sea manifiestamente ilícito o imposible, sin embargo, siempre será necesario que el afectado o quien tenga intefes, demuestre la inexistencia del acto.

Tratando de diferenciar la nulidad de los Actos Administrativos, encontramos que los ordenamientos que la establecen no hacen tajantemente la diferenciación de la nulidad --- absoluta o relativa, pues sólo dispone la Nulidad lisa y llana o la nulidad de pleno Derecho. Por lo tanto, el principio que rige en materia es el de nulidad absoluta en base al principio consignado en el Artículo 8o. del Código Civil, que establece que los actos que se realicen en contravención a las disposiciones de orden público serán nulos de pleno Derecho.

Es oportuno en este momento tratar de diferenciar el comportamiento de los actos administrativos respecto de la nulidad, y la nulidad civil, y que éstas sean diferentes.

- a) La nulidad civil sólo puede ser declarada por el Juez, la administrativa puede ser declarada por el Juez o por la autoridad administrativa.
- b) La nulidad civil se establece para proteger intereses particulares, la administrativa, proteger intereses público (del Estado).

- c) La nulidad civil puede solicitarla cualquier interesado, la administración se dice administrativa - sólo la puede pedir quien tenga intereses jurídico (interés patrimonial estos actos se generan muy a menudo en Materia Fiscal).
- d) La nulidad civil opera para toda clase de actos o negocios, la administrativa sólo para actos del -- Ejecutivo.

Otra forma de extinción del Acto Administrativo es la revocación y que es una de las causas de extinción de un Acto Administrativo por resolución de la autoridad que lo emitió - cuando éste adolece de vicios de ilegalidad o simplemente es inoportuno o inconveniente. La revocación por motivos de --- oportunidad aparece como consecuencia de una modificación de la situación del interés público al producirse un cambio en - las condiciones de hecho existentes. Sin embargo, como ya -- lo señalamos, esta causa de revocación no puede invocarse --- cuando el acto haya generado Derechos en favor del particular y esto con fundamento a la irretroactividad de la Ley en perjuicio. La revocación también debe efectuarse por la misma - autoridad emisora del acto, pues de lo contrario estaríamos - en presencia de otra figura jurídica que podríamos llamar reforma o simplemente la presencia de un nuevo acto.

## OPINION PERSONAL

Primeramente enunciaré el origen del Acto Administrativo, en el campo del Derecho Administrativo la aplicación de la relación jurídica que tiene lugar con el surgimiento del Estado de Derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder, a un sujeto de Derecho. Al someter al Derecho de la actuación del Estado y proteger los Derechos Públicos subjetivos de los gobernados. Surge entre éstos una relación jurídica del pasado y presente compuesto esencialmente de (hechos y actos) en un vínculo que une a dos o más sujetos de Derecho, por el cual una de ellas es el (acreedor), titular de un derecho subjetivo que puede exigir de otro llamado (Deudor) el cumplimiento de una obligación sometidos al orden administrativo creando el nacimiento de una fuente de el Acto Administrativo. Así la presencia del Estado Social de Derecho, que se peculiariza por el intervencionismo amplio y vigoroso en las actividades sociales, políticas y sobre todo económicas, ha traído consigo el aumento de las actividades administrativas, a fin de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos.

Así bien, lo anterior reporta un beneficio para los gobernados, sobre todo aquellas clases económicas menos favorecidas, de las innumerables ocasiones que lesiona los derechos de los particulares.



Esto es, con el fin de lograr un equilibrio justo y necesario entre el Poder Público y las libertades de los gobernados respecto de sus actos emitidos. Es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios estudiando y comparando todos y cada uno de los elementos, que en este -- acertado tema hago, intitulado "ANALISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO A LA LUZ DEL ACTO JURIDICO" y de esta forma poder garantizar y estabilizar debidamente los derechos públicos subjetivos de los particulares.

El ajustamiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del Poder Público necesariamente se -- realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, -- como consecuencia, cuando los actos de autoridad se formulen, en contravención al mandato legal, deben ser corregidos y mantener de una forma sana y eficaz las múltiples relaciones que delega el Ejecutivo estableciendo lo que comunmente llamamos -- pero no tenemos una Justicia Administrativa.

Minimizando la posibilidad de la actuación ilegal de -- la administración pública, y esto hace necesario el establecimiento de medios de control a fin de evitar la afectación a -- los derechos de los gobernados. Por esto constituye un punto esencial del Derecho Administrativo en relación con los actos más simples que se suscitan en el campo de lo jurídico, y así integrarlos a los medios de protección Administrativo y juris

diccional efectuando la extinción de los actos administrati--  
vos.

Así también, lograr el resarcimiento de los daños o --  
perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de --  
sus funciones.

Y en lo sucesivo crear o vivificar una función juris--  
diccional, entendiéndose por ésta resolver las controversias--  
que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos,  
y que son sometidos a la consideración de un órgano local ---  
(Estatal) el cual actúa de manera imparcial, que en ocasiones  
entorpecen la secuela de un verdadero procedimiento de los di  
ferentes recursos que se ventilan en los tribunales de nues--  
tro Derecho Administrativo Positivo haciendo éstos sólo unos--  
órganos revisores de verdaderas arbitrariedades en contra de  
los gobernados.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Acto Administrativo sí es un verdadero Acto Jurídico, en virtud de que reúne teóricamente todos los requisitos de validez y forma que establece la doctrina y teoría general de los Actos Jurídicos.

SEGUNDA.- El Acto Administrativo dado a sus características esenciales y de validez participa más de la Doctrina Italiana, ya que básicamente los clasifica en actos voluntarios e involuntarios.

TERCERA.- El acto Jurídico tiene por esencia la voluntad de la persona o personas que en su constitución intervienen, y ésta es esencial como el objeto. Sin embargo en el Acto Administrativo predomina una de las voluntades, haciéndola saber a la otra parte (gobernado) solo a través de una simple notificación (acta general)

CUARTA.- Las características que presenta el Acto Administrativo son la presunción de Legalidad y su Ejecutoriedad, y que son propios del mismo dándole exclusividad en él, ya que solo la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos, sin necesidad de un mandato escrito de autoridad judicial.

QUINTA.- Es una manifestación de imperio de los Actos Administrativos, que generalmente impone el Estado, a través de la investidura que otorga a los funcionarios.

SEXTA.- De lo anterior se deduce, que el Acto Jurídico es el acto prototipo, en todas las disciplinas habidas y por haber, de las diferentes ramas del Derecho, así como el elemento más esencial de antaño en la historia jurídica del hombre.

SEPTIMA.- El Derecho Administrativo así como el acto, es fundamental en todas las épocas niveles o estratos sociales, tanto en la organización como evolución y desarrollo del ser humano.

OCTAVA.- En la vida de las relaciones jurídicas, el principal protagonista de los poderes del Estado y muy especialmente el Ejecutivo: La presencia del Acto Administrativo en el mismo, hace posible en relación con los particulares.

NOVENA.- Puede afirmarse que el progreso alcanzado por el Derecho Administrativo contemporáneo se debe principalmente, al desarrollo de la teoría del Acto Administrativo, lo cual constituye el eje cuyo alrededor giran de un modo u otro la mayoría de las materias de Derecho (materia fiscal, administrativo, constitucional, patrimonial y social).

DECIMA.- En base a las ideas expuestas, pensamos que la función actual de la teoría del Acto Administrativo, estriba fundamentalmente en el estudio de los actos dictados por la Administración Pública y otros Órganos del Estado, y que al ejecutarse la función administrativa éstos, tengan un régimen jurídico homogéneo. Realizando un análisis comparativo con referencia no sólo al Acto Jurídico del Derecho Privado, sino también respecto de los demás actos que emite la administración.

DECIMA PRIMERA.- También del presente trabajo se deduce o es evidente que la motivación se encuentra como una necesidad, - tendiente a la especial observancia del Principio de Legalidad en la actuación de los Órganos administrativos, y desde - el punto de vista del particular o administrado, traduce una exigencia fundada en la idea de contar con una mayor protección de los derechos individuales, ya que de su logro depende que éste, pueda percatarse de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifiquen el dictado del acto y sus consecuencias.

DECIMA SEGUNDA.- La motivación, consiste en la secuela y exposición de las razones que han llevado al Órgano a emitirlo y, la exacta expresión de los antecedentes de hecho y de Derecho que proceden y justifican la emisión del acto, basado en el - fundamento Legal Constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

## DOCTRINA

- AGUIAR, D. Henoch 1950. Hechos y Actos Jurídicos. Tomo I.  
Buenos Aires, Pág. 22.
- BONNECASE, Julien. 1945. Elementos de Derecho Civil, Tomo II,  
Editorial José Cajica Jr. Puebla. México.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. 1975. Derecho Procesal Fiscal Segun  
da Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México.
- CASSAGNE, Juan Carlos, 1974. El acto Administrativo Abeledo--  
Perrot, Segunda Edición, Buenos Aires.
- CANDIAN, Aurelio. 1961. Instituciones de Derecho Privado Pri-  
mera Edición en Español. Unión Tipográfica. Editó-  
rial Hispano-Americana, México.
- COVIELLO, Nicolás. 1938. Doctrina General del Derecho Civil.-  
Cuarta Edición. traducido por Felipe J. Tena Unión  
Tipográfica, Editorial Hispano-Americana México.
- DIEZ, Manuel Ma. 1956. El acto administrativo. Buenos Aires,-  
Tipografía Argentina.

- DELGADILLO GUTIERREZ, L.H. 1990 Elementos de Derecho Administrativo Editorial Limusa. México.
- ESCOLA, Héctor Jorge. 1973. Tratado teórico práctico de los recursos administrativos, buenos Aires Ediciones Depalma.
- FRAGA, Gabino. 1962. Derecho Administrativo, Novena Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio. 1976. Derecho Civil, Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. 1984. Introducción al estudio del Derecho. 35a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México.
- LEON HURTADO, Avelino. 1952. La voluntad y la capacidad en los Actos Jurídicos. Editorial Jurídica de Chile.- Colección Jurídicos y Sociales. Vol XXVII Chile.
- MARIENHOFF, Miguel S. 1966. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. 1951. Derecho Civil Mexicano. Tomo V. Obligaciones, Vol. I. México.

PINA, Rafael De. 1989. Derecho Civil Mexicano. 16a. Edición -  
Vol. I. Editorial Porrúa, S.A. México.

SERRA ROJAS, Andrés 1982. Derecho Administrativo. 11a. Edición,  
Editorial Porrúa, S.A. Tomo I. México.

#### LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LEY, de Justicia Administrativa del Estado de México, 1990 -  
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Toluca, México.

#### ECONOGRAFIA

BIDAU, F. José. 1958. Revista de Derecho y Ciencias Sociales,  
Tipografía Editorial Argentina, S.A. Num, 6 Invierno,  
Argentina.

BOLETIN, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Año-  
IV. Núm. 3 Julio-Septiembre. Córdoba Argentina.