

III. LAS SOLUCIONES DEL CONFLICTO

11. Los principios de legalidad y ejecutoriedad	81
12. Medios de solución de los conflictos	84
13. Solución de conflictos administrativos	88
14. Reacertamiento administrativo	90
15. Revocación administrativa	95
16. La queja	98

CAPÍTULO III

LAS SOLUCIONES DEL CONFLICTO

11. *Los principios de legalidad y ejecutoriedad*

Corresponde a la Administración Pública, decía Colmeiro,¹⁷⁴ fomentar el bien, combatir el mal, ora nazcan de causas físicas, ora procedan de un origen moral. La administración acompaña al hombre desde la cuna al sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo, tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos.

Pero la Administración no acude a la satisfacción de otras necesidades que las públicas, y de ellas sólo debe atender las que no pueden abandonarse sin inconveniente y sin peligro a la actividad individual. Su regla fundamental era: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.¹⁷⁵

Ha transcurrido más de un siglo desde la primera edición de la obra de Colmeiro, que si no fue el primer administrativista español,¹⁷⁶ por lo menos es uno de los expositores de los principios del derecho administrativo,¹⁷⁷ y todavía hoy estos conceptos son útiles, son principios que aún rigen la teoría administrativa dentro de la corriente del intervencionismo estatal.

Por ende, está fuera de toda sospecha de ese intervencionismo, la tesis de Colmeiro, al sostener que la independencia administrativa estaría comprometida si no tuviese potestad coercitiva o careciese de facultades para exigir la fiel observancia de sus órdenes, aplicando penas pecuniarias o corporales.¹⁷⁸

¹⁷⁴ *Op. cit.*, t. I, pp. 7 y ss.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁶ Antes que él se habían publicado las obras de Dou y Basols, *Las instituciones del derecho público general de España* en 1800, de Bordiu y Gil y Zárata, *Las cuestiones políticas y administrativas* en 1836, de Francisco Agustín Silvela, *Los estudios prácticos de administración* en 1839, de Javier de Burgos la *Ideas de administración* en 1841, de Ortiz de Zúñiga, Oliván, Gómez de la Serna y Posada Herrera, trabajos que van de 1842 a 1845.

¹⁷⁷ Aurelio Guaita, "La teoría de lo contencioso administrativo en Colmeiro", en *Estudios en honor de Colmeiro*, p. 55.

¹⁷⁸ *Id.*, p. 26.

Esos conceptos han pasado a las escuelas posteriores para dar lugar a los principios de legalidad y ejecutoriedad. La vía de derecho público, dice Antonio Carrillo Flores,¹⁷⁹ el régimen exorbitante respecto del derecho privado, se traduce en el acto administrativo, en dos notas que, particularmente la doctrina italiana, ha logrado fijar con toda precisión: una es el llamado carácter ejecutorio del acto administrativo y la otra, íntimamente ligada con la primera, es la presunción de validez o de legitimidad del acto administrativo.

La ejecutoriedad tiene como fundamento la urgencia de las necesidades sociales que la Administración atiende y que no permite la demora de un juicio previo. El acto administrativo tiende a su inmediata realización y no se concibe que al interferir con las esferas jurídicas individuales, tenga que detenerse para ser juzgado.

Desde luego, la Administración Pública cuenta con el instrumento material adecuado para realizar la ejecución por antonomasia. Pero ahora el principio de ejecutoriedad abarca situaciones que no necesariamente han de requerir la coacción, al menos la coacción directa como le llama Forsthoff,¹⁸⁰ es decir, incluye la calificada de coacción inmediata que propiamente no es ejecución de una orden. Esta coacción inmediata se presenta cuando la Administración interviene en un estado de necesidad o para eliminar un peligro que amenaza.

La ejecutoriedad aquí, llega hasta la intervención para proteger intereses patrimoniales privados que el proceso judicial no puede asegurar oportunamente, por lo que esta actividad policial constitucionalmente encuadrada, no puede considerarse como una legítima defensa del Estado, idea que es propia del derecho individual, tal y como lo sostiene Forsthoff.¹⁸¹

La actividad autónoma de la Administración, sea protegiendo los intereses de los gobernados, o bien sus propios intereses, entre los que se cuentan las potestades policiales, tiene un carácter manifiesto de defensa; pero desterrado el concepto derivado del derecho privado, se habla ahora de la autotutela administrativa, como la posibilidad de la Administración Pública, no sólo de ordenar y hacer, sino de criticar y aun censurar sus proveimientos y sus realizaciones materiales, como lo explica Carrillo Flores al hablar de los recursos administrativos.¹⁸²

Es indudable que por medio de la ejecutoriedad, incluidas las ejecu-

¹⁷⁹ *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, p. 66.

¹⁸⁰ *Op. cit.*, p. 398.

¹⁸¹ *Op. cit.*, p. 399.

¹⁸² *Op. cit.*, pp. 107-8.

ciones inmediatas, las directas y las subsidiarias que se efectúan haciendo que un tercero realice a costa del obligado y por orden de la autoridad administrativa, la actividad fungible,¹⁸³ la Administración Pública obvia la intervención judicial.

En realidad, si la ejecutoriedad se contempla en la norma, se trata de una facultad, pero llevada a la práctica, es una verdadera potestad. Es el poder material de dar realización a un cometido legal.

Por ello se habla de una íntima conexión entre los principios de ejecutoriedad y legitimidad. Por éste se entiende un sometimiento a la ley. La Administración Pública, indica Carrillo Flores,¹⁸⁴ dispone de medios que no están al alcance del particular. Naturalmente que ello no excluye la intervención total del órgano jurisdiccional (unas veces judicial y otras administrativo), pero tal acontece con posterioridad a la emisión del acto administrativo.

La misión del juzgador (judicial o administrativo) es, cabalmente, analizar la legitimidad del acto. Pero éste se presume legítimo, no se trata de una situación similar a la que se establece entre particulares litigando por derechos o intereses privados. El acto administrativo, por ser legítimo es presuntamente válido. La legitimidad se apoya en la consideración de que los órganos del Estado son desinteresados, significando con ello, no que carezcan de intereses jurídicos, sino de que como tales órganos, actúan para el ente y no para su provecho personal.

Con todo y estar íntimamente ligados, estos principios no operan indefectiblemente unidos. Como en toda situación jurídica, hay casos de ejecución y supuestos inejecutables. Se ejecuta, normalmente, cuando el agente procede en la averiguación de los delitos y, cumpliendo una decisión motivada efectúa una detención. En cambio, no es ejecución sino acto material el que realizan, agentes o simples particulares en los arrestos o detenciones puramente preventivos, discrecionales que, aunque vulnerando la libertad personal, no son anticonstitucionales cuando se trata del delito flagrante.

La sola existencia de la transgresión penal es muestra de un conflicto que en sus alcances inmediatos: la libertad personal, se resuelve transitoriamente. Pero la detención del delincuente flagrante no es ejecución porque falta la orden a cumplir.

La solución ejecutiva en el ámbito administrativo requiere de un título que puede llamarse ejecutante, para distinguirlo del ejecutivo que

¹⁸³ Por ejemplo, la limpieza de una zanja de desagüe, señala Forsthoff, *op. cit.*, p. 400.

¹⁸⁴ *Op. cit.*, p. 66.

se forma extrajudicialmente y del ejecutorio que se constituye judicialmente. Es la propia administración, ordenando a sus agentes la transformación coactiva de la realidad, quien por conducto de éstos ejecuta. Sin salir de su esfera de creación, el título es cumplimentado por el ejecutor.

Se advirtió antes que las palabras, autorización y permiso suelen emplearse como sinónimas por el interés que ostenta quien los solicita, pero en realidad, existe una diferencia entre ellos, porque según Bielsa,¹⁸⁵ la autorización comporta la atribución de un obrar en la esfera fijada por ella misma o por su causa; en tanto que el permiso se da como exención especial respecto de una prohibición general y en beneficio exclusivo de quien lo pide. Con el permiso no se delega sino que se tolera.

Pues bien, al establecerse la relación por la petición del particular (instancia de petición), el conflicto queda planteado automáticamente y es resuelto en seguida por la misma Administración, sea concediéndolo pedido o negándolo.¹⁸⁶

En estos casos, el conflicto no se decide ejecutivamente, pero sí ha de respetar el principio de legitimidad, de manera que puede concluirse sosteniendo que la liga entre la ejecutoriedad y la legalidad, aunque necesaria y constante, no es reversible. Es decir, todo acto ejecutivo ha de ser legítimo, pero no todo acto legítimo tiene que ser ejecutivo.

De cualquier manera, por vía de ejecución o por mero acto de respuesta a la instancia de petición, la Administración resuelve los conflictos en un primer plano.

A esta forma primaria, totalmente ubicada en el momento procedimental administrativo, cabe calificarla de autotutela. La solución que encuentran en esta situación las discrepancias de intereses proviene unilateralmente de uno de los participantes en la relación cuestionada. Es la Administración juez y parte de sus propios conflictos con los particulares, sin perjuicio de que sus resoluciones se conviertan después en la materia de un recurso o de un proceso.

12. *Medios de solución de los conflictos*

Si la primera manifestación de decisión de los conflictos entre la Administración Pública y los particulares es la autotutela, por más que no

¹⁸⁵ *Régimen jurídico de policía*, p. 47.

¹⁸⁶ La abstención o silencio se consideran indistintamente como omisión o negativa, según las leyes.

se trate de una resolución definitiva, se sigue de ello que el sistema jurídico conoce de otros modos.

Ha sido Niceto Alcalá-Zamora y Castillo quien, partiendo de la idea de Francisco Carnelutti,¹⁸⁷ sobre la meta procesal o fin del proceso, ha llegado a clasificar omnicomprendivamente las soluciones en tres grupos, a saber: autocomposiciones, autodefensas y procesos.¹⁸⁸

La tesis se apoya en la noción de litigio con dos salvedades respecto al alcance que le da Carnelutti. En primer lugar se concibe como tal al conflicto jurídicamente trascendente y susceptible de solución también jurídica, lo que ya excede al concepto carneluttiano limitado al conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro.¹⁸⁹ De otra parte, al litigio en el sentido de Alcalá-Zamora,¹⁹⁰ se le estima como presupuesto,¹⁹¹ en tanto que para Carnelutti es el contenido del proceso;¹⁹² por lo demás, presupuesto para Alcalá-Zamora es sinónimo de causa o por lo menos de antecedente, mientras que Carnelutti ha sostenido que se trata de una circunstancia externa al acto, evento extraño a la forma del acto que está en relación con el mismo en términos vinculatorios.¹⁹³

Ahora bien, Alcalá-Zamora estudia las formas compositivas o solucionadoras del conflicto como medios y no como modos¹⁹⁴ significando con ello la naturaleza instrumental del procedimiento empleado en cada caso. En este sentido su concepción viene a ser una síntesis de las ideas de Carnelutti por un lado, y las de Couture y Rosenberg por otro.

El primero había calificado a la autocomposición como equivalentes jurisdiccionales al lado del proceso extranjero, el eclesiástico, la composición procesal, la conciliación y el compromiso. Los segundos habían considerado los modos de terminación del proceso, incluyendo las manifestaciones autocompositivas (o algunas de ellas) como actos de las partes. Aquí el término modo no se toma en su sentido técnico de carga yuxtapuesta al contenido principal del acto,¹⁹⁵ sino como mera forma.

Pues bien, para Alcalá-Zamora las formas autocompositivas (y naturalmente las autodefensivas) no son equivalentes del proceso, sino

¹⁸⁷ *Sistema de derecho procesal civil*, núm. 14.

¹⁸⁸ *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947.

¹⁸⁹ *Sistema*, núm. 14, c.

¹⁹⁰ *Proceso*, p. 12.

¹⁹¹ *Id.*, p. 15.

¹⁹² *Sistema*, p. 45.

¹⁹³ La notificación de la demanda es un presupuesto, mientras su proposición al juez es una condición, *Sistema*, III, pp. 548 y ss.

¹⁹⁴ *Op. cit.*, p. 68.

¹⁹⁵ Cfr. Forsthoff, *op. cit.*, p. 299.

excluyentes;¹⁹⁶ y, en seguida, las contempla como medios y no como modos, porque no las observa en su función procesal sino meta o extra-procesal, esto es, como formas que excluyen al proceso y no como contingencias que surgidas en él, conducen a su terminación o finalización.¹⁹⁷

La sistematización de Alcalá-Zamora es sumamente ilustrativa, aunque muestra todavía algunos puntos discutibles. Desde luego, permite separar los medios compositivos (o presuntamente compositivos) en dos grupos: los que se realizan por obra de las partes en conflicto, y los que se alcanzan por la intervención de un tercero no parte en el mismo.

De llegarse a la composición (solución), los primeros excluirían, en concepto del autor, a los segundos, y así se mira en la transacción, la renuncia o el allanamiento, el duelo o la guerra. Lo que sigue es, naturalmente, distinguir entre medios propiamente autocompositivos y auto-defensivos. Como no hay diferencia estructural ni formal, sólo cabe acudir al expediente de los móviles internos, de manera que la autocomposición sería la solución por obra de las partes con sentido altruista, mientras que la autodefensa lo sería egoístamente.

No hay diferencia estructural, porque ambos medios contienen dos partes en conflicto, y no la hay formal, porque tanto puede suceder que la composición provenga de una o de ambas. Así, en la autocomposición se dan los tipos unilaterales de la renuncia y el desistimiento del atacante, así como el allanamiento o reconocimiento del atacado, y a su lado aparece el tipo bilateral de la transacción.¹⁹⁸ Formas unilaterales de autodefensa se dan en la réplica al ataque precedente,¹⁹⁹ en el ejercicio directo de un derecho sin previo ataque,²⁰⁰ ejercicio de facultades atribuidas al mando para hacer frente a situaciones de excepción,²⁰¹ de ejercicio de una potestad por uno de los sujetos del litigio.²⁰² En cuanto a las bilaterales se mencionan el combate²⁰³ y coacciones para el prevalecimiento del propio interés.²⁰⁴

¹⁹⁶ *Op. cit.*, p. 71.

¹⁹⁷ Un modo de cesar el proceso puede ser por caducidad sin que se pronuncie sobre el conflicto, y éste puede ser autocompensado sin que se llegue al proceso.

¹⁹⁸ *Op. cit.*, p. 75.

¹⁹⁹ Autodefensa en sentido estricto.

²⁰⁰ Estado de necesidad, persecución de abejas o corte de raíces.

²⁰¹ Disciplina, a la que podría agregarse, precisamente, la autotutela administrativa.

²⁰² Patria potestad, autoridad marital, tribunales de honor y las que Alcalá-Zamora llama pseudojurisdicciones administrativas y disciplinarias.

²⁰³ Duelo entre particulares y guerra en lo internacional.

²⁰⁴ Que por un lado se enlazan al ejercicio personal de un derecho sin previo ataque, y por otra con el combate, perteneciendo al grupo los expedientes de lucha social entre capital y trabajo: huelgas y paros. *Op. cit.*, pp. 55 y 56.

Ahora bien, si el común denominador entre estos medios y el mismo proceso, es la finalidad compositiva (una resolución), ni todos llegan a la meta, ni son los únicos. No llegan a la meta, porque no excluyen al proceso ni son sus equivalentes sino muchas veces sus antecedentes, las formas autodefensivas, sin contar con que las autocompositivas pueden originarlo cuando, como el mismo autor recuerda, se presentan viciadas.²⁰⁵

Respecto al hecho de que no son los únicos medios compositivos, con apego a lo expuesto por el autor,²⁰⁶ la defensa de tercero²⁰⁷ no es forma autodefensiva porque media altruismo e imparcialidad²⁰⁸ y, sin embargo, compone el conflicto.²⁰⁹ Y no se trata del único medio compositivo no clasificado en los grupos anteriores, de manera que Alcalá-Zamora se encarga de aludir a la conciliación y a la mediación, por más que de la primera excluya su carácter de equivalente jurisdiccional,²¹⁰ aduciendo el resultado a que llega, pues si fracasa no pudo componer y si triunfa se reduce a uno de los medios de autocomposición que enumera; y en cuanto a la mediación, la considera estructuralmente similar al arbitraje y del mismo contenido de la autocomposición.²¹¹

Ahora bien, como la composición, el resultado a que llega el conflicto, se estudia, no como modo sino como medio, será necesario reconocer que, tanto la conciliación como la mediación son precisamente medios a incluir en el catálogo presentado por el autor. En efecto, en estos casos, estructuralmente aparece, además de las partes en conflicto un tercero, del cual puede provenir la solución. El que las partes la admitan o no, es secundario, como lo es que en el arbitraje se pacte con anterioridad al laudo el sometimiento de los compromitentes.

Si se pone énfasis en la consecuencia compositiva, la conciliación y la mediación vienen a resultar nuevas formas y otros tantos medios. Primero porque también se contemplan tres posiciones: dos parciales en

²⁰⁵ Se diría que también el proceso puede estar viciado y originar otro de anulación, pero aquí se analiza la legalidad del medio y allá sus supuestos: espontaneidad y altruismo; el proceso fraudulento puede ser anulado y su composición invalidada, mas no por móviles o razones egoístas sino legales; en todo caso si una composición intraprocésal se anula porque estuvo viciado el consentimiento: la renuncia, el desistimiento, el reconocimiento, el allanamiento o la transacción, el proceso no será el nulo sino la composición que le dio fin anómalo.

²⁰⁶ *Op. cit.*, p. 46.

²⁰⁷ Legítima en su ejemplo, pero bien pudiera considerarse ilegítima con sólo que el defendido sea el atacante.

²⁰⁸ Supuesta o fingida.

²⁰⁹ Aunque tampoco permanentemente, y así lo admite el autor p. 47.

²¹⁰ *Op. cit.*, p. 70.

²¹¹ *Op. cit.*, p. 71.

cuanto titulares de los intereses en conflicto y una imparcial por razón inversa. Segundo, porque el avenimiento o invitación a conciliar es forma diversa, tanto a la imposición de un interés de los dos en conflicto, como a la renuncia o sometimiento a la voluntad contraria. En cuanto a la mediación, ni siempre llega a la transacción,²¹² como sucede cuando se ejerce en lo mercantil,²¹³ pues aquí se busca el contrato mismo del que pueden surgir las diferencias posteriores a componer; y, cuando se emplea para resolver dicho conflicto, el tercero sirve de comunicación que lima asperezas o evita roces personales. Debe insistirse en que no es el contenido mismo de la solución lo que distingue las diversas formas o medios de composición, sino la estructura y el procedimiento y, en este sentido, conciliación y mediación, como el proceso, resultan distinguidas de las otras figuras atendidas por Alcalá-Zamora, ya que también cabe que en el proceso se vea la composición como sujeción de un interés al otro, sin que por ello se confunda con autocomposición o autodefensa. Lo importante, para el mismo autor, es el medio y considerando el instrumento empleado, hay también composición en la conciliación y en la mediación.

13. *Solución de conflictos administrativos*

Difícilmente cabría el término litigio en el campo administrativo, al menos con la connotación que le da Carnelutti de un conflicto calificado, esto es de cierto tipo de conflicto, tipo que se caracteriza por la exigencia de una parte y la resistencia de la otra. Esto, llevado a la relación administrativa significaría una pugna entre dos derechos o intereses para el prevalecimiento de uno y el sometimiento del otro. De esta manera, el titular favorecido ganaría lo que el contrario perdiera, tal como sucede en lo civil donde el condenado ha de prestar lo que pretende el vencedor: el sacrificio de uno es la satisfacción del otro.

Pero en lo administrativo, se trate de interés como ventaja, conveniencia o comodidad según Lares, o de una posición favorable para satisfacer una necesidad según Carnelutti, o bien se tenga en mente un derecho, originario como la cualidad de nacional, o adquirido como la licencia o el permiso, no puede decirse que haya pugna entre el particular y la autoridad, porque la solución no va a dar al vencedor lo que quite al vencido. Si el administrado obtiene, conserva su interés o derecho sin menoscabo del interés o derecho de la autoridad.

²¹² Renuncia a parte de un derecho y conservación de la otra.

²¹³ Correduría.

Ni aun en el caso de reparación patrimonial puede decirse que el conflicto sea litigioso, porque la indemnización que exige el justiciable afecta al patrimonio de la empresa de gobierno y no al patrimonio del órgano con el que contiene procesalmente. Este órgano es el sujeto legitimado para estar en el proceso y defender el patrimonio estatal que no es suyo, de manera que no versa en el caso una resistencia del demandado. Y si se mira al Estado, como persona jurídica distinta de los particulares y de los mismos órganos, no es ella quien pleitea ni para cobrar ni para no pagar. Después de todo, su patrimonio está a disposición de los fines de la empresa, entre los que deben incluirse los resarcimientos de daños, de la misma manera que acontece en una mutualidad o fondo de seguridad social. El conflicto, entonces, se limita a la discusión entre el justiciable y el órgano sobre la procedencia de la reclamación y, de vencer el particular, será pagado del fondo común estatal que desde un principio está destinado a los gastos sociales.

Todo conflicto tiene de jurídico lo que caracterice a las relaciones controvertidas, si éstas son administrativas se tratará de discrepancias que surjan entre el órgano y el particular,²¹⁴ a propósito de la operación del patrimonio de la empresa de gobierno que surge en la cooperación del servicio y la pertenencia ajena de los bienes. Tales diferencias tendrán como materia las operaciones directas, los servicios públicos, los actos de policía, las concesiones, los actos fiscales o los actos de ejecución.²¹⁵

Para considerar las soluciones posibles de estos conflictos deben primeramente identificarse las cuestiones,²¹⁶ esos puntos de discrepancia que originan la contienda entre dos sujetos que, así, sin tener realmente vinculación económica directa, se convierten en partes, elementos de la relación jurídica que integra el conflicto.

No podrá hablarse de autocomposición y autodefensa en las soluciones administrativas, si con ello se significa la composición del conflicto por obra de las partes en forma egoísta o altruista, ya que, al menos el órgano administrativo, no está defendiendo algo personalmente suyo. Pero tampoco cabría aludir a defensa de Tercero porque el atacado sería el particular contra quien también actúa el órgano. Ni habría conciliación o mediación, pues el órgano estatal interviene desde la formación del conflicto.

²¹⁴ Para no mencionar las contenciones entre varios sujetos administrativos autónomos, municipios, otras entidades y Federaciones.

²¹⁵ *Supra*, núm. 10.

²¹⁶ En el sentido de Carnelutti, esto es, como puntos dudosos de hecho o de derecho, o toda falta de certeza en torno a la realidad de un hecho o de su eficacia jurídica.

En una primera consideración, es preciso convenir en que el conflicto sólo puede sobrevenir cuando se cuestiona el actuar del órgano.²¹⁷ Los puntos dudosos de hecho o de derecho, la falta de certeza en torno a la realidad de un hecho o de su eficacia jurídica, tienen en lo administrativo una significación distinta a lo civil,²¹⁸ al grado de que la doctrina²¹⁹ entiende que la anulabilidad en lo administrativo no se equipara a la civil, y la confirmación no existe sino en casos especiales, de modo que el vicio corriente de ilegalidad por incorrecta aplicación de la norma no es subsanable por confirmación, puesto que ella sería la reiteración de la ilegalidad.

Si los principios de legalidad y ejecutoriedad tienen explicación plausible, es en el sentido de que el actuar administrativo es mera aplicación de la norma objetiva. Si hay afectación de intereses y derechos, ello debe imputarse a la ley,²²⁰ y en tal hipótesis, el contencioso no puede tener lugar, pues la ley impera sobre el órgano en la misma medida que lo hace sobre el particular. La cuestión se formará una vez que el actuar se ataque de ilegal.²²¹

Ante la ilegalidad y según la naturaleza de la conducta,²²² la solución de las cuestiones no puede consistir en la sujeción de un interés a otro, pues no existiendo litigio en el sentido de Carnelutti, lo que se cuestiona es solamente si la conducta es legal o no y, en el último caso, el particular no queda en situación distinta al primero, porque en ambos sigue sometido a la legalidad.

Si la legalidad es, primeramente, aplicada por la Administración, obviamente la solución se buscará inicialmente ante este órgano, y sólo que la vía resulte inadecuada²²³ o ineficaz, se tendrá que acudir al expediente del tercero imparcial.²²⁴

14. *Reacertamiento administrativo*

La operación del patrimonio de la empresa de gobierno que se realiza por la cooperación del servicio en bienes de pertenencia ajena, establece

²¹⁷ Y ahora se incluye en el actuar el mismo omitir o silencio administrativo.

²¹⁸ Incluyendo lo mercantil y demás relaciones llamadas de derecho privado.

²¹⁹ Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 138.

²²⁰ Su inconstitucionalidad es objeto de otro conflicto, no del administrativo; por eso el control de amparo opera contra la aplicabilidad de la ley fundamentalmente.

²²¹ Incompetencia, defecto de forma, falta de concordancia, desvío de poder o inoportunidad.

²²² Operaciones, servicios, policía, concesiones, fiscales o ejecuciones.

²²³ Por disposición expresa de la ley o por no conceder vía impugnativa.

²²⁴ Proceso administrativo en otros países, pero en México regularmente el control de amparo.

relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados que no tienen carácter constitutivo. Esto se explica en virtud de que los títulos que los particulares portan en estas relaciones no son creaciones autónomas de la Administración.

El órgano estatal determina en cada caso los deberes y derechos de los administrados conforme a la ley, sin que obste a ello el que, según Forsthoﬀ, ²²⁵ el acto administrativo sea siempre una manifestación de la autoridad y lleve consigo una pretensión de cumplimiento, sin perjuicio de su regularidad o defectuosidad; porque uno es el caso de la presunción de legalidad y otro el de la efcacia del acto. Si en todo caso, dicho acto debe producir efectos, no se sigue que la autoridad se encuentre facultada para crear derechos fuera o sobre la ley.

Puede acontecer que, en un primer momento, el acto administrativo valga por emanar de una autoridad y, en tal sentido, sea ejecutorio. Pero precisamente el conflicto se establece al discutirse esa validez, de manera que con independencia de su acatamiento instantáneo, lo importante radica en la posibilidad de destruirlo si no se ajusta al precepto aplicable.

Cabría pensar en un sector de actividad creativa: el contrato. Sin embargo, la doctrina se muestra renuente a considerarlo como acto administrativo. El mismo Forsthoﬀ ²²⁶ sostiene que el contrato de derecho público no es un acto administrativo y que sobre esto reina amplia unanimidad. En el contrato, añade el autor, falta la disposición soberana de mandato, confirmación o señalamiento unilateral.

Ahora bien, no se está negando que respecto a este ámbito haya contrataciones. No se desconocen los contratos de las autoridades fiscales con los contribuyentes, los acuerdos que menciona Fleiner ²²⁷ entre una mutualidad profesional y el obrero asegurado acerca de la indemnización por accidente de trabajo, o los contratos entre el expropiador y el expropiado acerca de la suma de la indemnización. Y ni siquiera se adopta una postura artificial para separar estos contratos de los convenios comunes de derecho privado. ²²⁸ Sencillamente se indica que contratar en sí no es acto administrativo.

Todo administrador, público o privado, puede y muchas veces debe contratar. ²²⁹ Pero todos estos casos de contratación no son administrativos sino, precisamente, contractuales.

²²⁵ *Op. cit.*, p. 311.

²²⁶ *Op. cit.*, p. 283.

²²⁷ *Op. cit.*, p. 170.

²²⁸ Donde también se conocen las formas de adhesión.

²²⁹ El administrador que contrata el arrendamiento del inmueble, o el administrador de una empresa mercantil que vende y compra mercancías, etcétera.

Se puede discutir si la Administración Pública puede o no contratar. Cabe también distinguir el contrato público por las reservas de conseguir el fin unilateralmente si la autoridad no lo consigue a través del contrato, o diferenciarlo del contrato de orden privado por la facultad revocatoria.²³⁰

En todos estos supuestos, versará un problema de política legislativa, porque se intentará someter el régimen contractual público a una vía administrativa o jurisdiccional. Pero con independencia de cualquier consecuencia que surja de la diferente sistematización positiva, lo cierto es que uno es el acto contractual y otro el administrativo. Y que si los contratos administrativos se reservan para ser considerados por la misma Administración o tribunales administrativos, no cambiará la naturaleza del convenio ni el acto administrativo se convertirá en contrato.

Algunas legislaciones excluyen del contencioso administrativo a los contratos en tanto que otras los incluyen. Se pueden aducir argumentos en pro de cualquier solución, pero ninguno servirá para convertir en acto administrativo lo que es relación contractual, de manera que si se discute la eficacia del convenio, tendrá que separarse la cuestión de su contenido, del problema competencial que se refiere al acto administrativo.

Por un lado se discutirá si el contrato se celebró legalmente y por otro si su contenido es válido. Por ello, con toda razón, concluye Forsthoff que el acto administrativo y el negocio jurídico se excluyen.²³¹

Pues bien, eliminado el extremo contractual, es manifiesto que la actuación unilateral de la administración pública no tiene carácter constitutivo.²³²

Esta actividad típicamente declarativa ha sido llamada *accertamento*, (acertamiento) por la doctrina italiana,²³³ indicando con ello el procedimiento la determinación del hecho al cual la ley condiciona el nacimiento de una obligación (o derecho). Este accertamiento no tiene carácter constitutivo, porque la obligación nace *ipso facto*, en el momento en que se realiza el hecho previsto.

Llevada la idea al amplio campo administrativo, viene a explicar la vinculación entre el título que porta el administrado y la ley. La autoridad no tiene sino el deber de acertar cuando el particular se coloca en

²³⁰ Rescisión unilateral, caducidad, etcétera.

²³¹ *Op. cit.*, p. 284.

²³² El mismo reglamento, añade Forsthoff, *op. cit.*, p. 285, no es sino una proposición jurídica que está destinada a una validez temporal ilimitada, mientras el acto administrativo se refiere a una situación de hecho o de derecho concreta y singular.

²³³ Mario Pugliese, *Derecho financiero*, Trad. José Silva, México, 1939, p. 142.

la situación prevista. Ya se trate de operaciones materiales, servicios públicos, actos de policía, actos fiscales o de ejecución, la Administración Pública se constriñe a aplicar el derecho sin poder extender sus facultades hasta la creación de deberes u obligaciones no previstos por la ley. Si ello aconteciere, el particular podrá alegar ilegalidad.²³⁴

Las cargas administrativas, o los derechos administrativos no pueden tener como fuente la voluntad de la autoridad. Si para Forsthoff el acto administrativo vale porque la autoridad le confiere eficacia,²³⁵ esto debe entenderse en el sentido estricto del término eficacia, es decir, el acto se presume legítimo y es ejecutorio; pero de ahí a que la validez del acto provenga de la autoridad o tenga su fuente en la voluntad de ésta, media gran distancia y por eso surge el conflicto al discutirse la validez misma.

Si el acto administrativo cuenta con la presunción de legalidad, las razones que pueden aducirse para destruirlo han de confluír en el argumento de su ilegalidad. La incompetencia, la falta de formalidades, la ausencia de concordancia, el desvío de poder y la inoportunidad, son otras tantas consideraciones que cabe hacer para llegar al mismo resultado: la ilegalidad.

Como la autoridad obra acertando, el camino inmediato y más asequible para atacar el acto es buscar el reaceramiento, es decir, la vuelta a la legalidad. El acto puede estar mal formado o tener un contenido indebido, en cualquier caso, se trata de un acto defectuoso que es preciso eliminar. Es así como la doctrina habla del acto administrativo defectuoso por su forma: incompetencia o defectos formales, y por su contenido: violación de la ley, desvío de poder e inoportunidad.²³⁶

Naturalmente, no hay plena coincidencia ni en la importancia de los defectos, ni en el procedimiento para regularizar la situación afectada. Hay errores, señala Forsthoff,²³⁷ que no deben tener efecto sobre la eficacia del acto, y cita como ejemplos los casos de erratas de escritura, la designación errónea del destinatario sin que haya duda sobre su identidad personal, o la mención equivocada de un artículo de la ley o de su publicación en el periódico oficial, siempre que sea fácil determinar el sentido de lo alegado. Se trata, añade, de faltas sin importancia con arreglo al lenguaje común, cuyo efecto no puede ser la nulidad del acto sino la mera necesidad de corregirlas.

²³⁴ Incompetencia, falta de concordancia, desvío de poder o inoportunidad.

²³⁵ *Op. cit.*, p. 312.

²³⁶ Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, primer trimestre, México, 1963, p. 139.

²³⁷ *Op. cit.*, p. 310.

Sea que se distinga entre vicios o defectos intrascendentes y errores de consecuencia, lo importante está en que la corrección subsecuente no puede consistir en una creación de un estado jurídico nuevo. El punto tiene particular interés en cuanto se intenta averiguar los modos de corregir los vicios. Se habla de nulidad, anulación, revocación y modificación.

No hay duda de que una situación fundada en un acto administrativo puede ser extinguida y modificada por un nuevo acto. Ahora bien, si el reacertamiento es la operación jurídica por la que la autoridad llamada a conocer del defecto, declara que existe o no, indiscutiblemente se trata de una actuación semejante a la primaria de accertamiento. En cambio, si la autoridad conoce de una situación previamente declarada por un acto administrativo, e intenta modificarla o extinguirla, se estará frente a una resolución de tipo constitutivo.

Sentado que el acto administrativo es de mero accertamiento, resulta que la conducta constitutiva tiene una naturaleza decisoria. No es un prístino acto administrativo, sino una valoración o juzgamiento en sede administrativa. Así acontece cuando se declara la caducidad de una licencia para construir.

Por ende, procede separar el acto administrativo directo, del acto de la autoridad administrativa que resuelve. El reacertamiento tiene del primero su calidad declarativa y del segundo su ubicación al final de un procedimiento impugnativo o de control.

El reacertamiento tiene básicamente carácter oficioso, se produce cuando la Administración revisa su propia actuación, como acontece normalmente en la clasificación de los artículos de importación. Sin embargo, es frecuente que el particular acuda ante la autoridad emisora del acto o su superior, procurando alterar la situación declarada.

Se trata de un supuesto que puede confundirse con los derechos de instancia y que conviene distinguir. La doctrina habla del acto administrativo necesitado de coadyuvante, porque la cooperación del particular a través de una previa solicitud pone en movimiento la actividad administrativa. Estas solicitudes pueden conducir al otorgamiento de derechos y deberes.²³⁸

Durante mucho tiempo, explica Forsthoff,²³⁹ se creyó que la cooperación entre la voluntad individual y la Administración daba origen a un contrato. Jellinek amplió la fundamentación científica con la teoría del acto administrativo bilateral, denominación que fue muy discutida

²³⁸ Concesiones de títulos profesionales, de ciudadanía o de empleo.

²³⁹ *Op. cit.*, p. 295.

por estimarse que dicho acto es necesariamente unilateral, aunque se reconoció que la intención doctrinaria era correcta, en cuanto al faltar la previa solicitud se llegaba al acto nulo.

Es entonces que se habla de acto administrativo necesitado de coadyuvante, para explicar el efecto de sumisión del particular a las consecuencias de la solicitud, lo cual es aplicable sobre todo a los permisos, autorizaciones, concesiones y otras garantías.

Sobre estas bases, es inteligible que la misma Administración efectúe un reacertamiento oficioso si encuentra un motivo de control, una posibilidad de error o una necesidad de regularización.

Pero a su lado se encuentra la instancia, el derecho del particular de atacar las irregularidades con el exclusivo fin de una correcta aplicación del derecho. No se intenta modificar algo legítimo por razones supervenientes, sino de conducir la situación defectuosa a un estado de adecuación con la ley.

Es factible que el acto sometido al reacertamiento no deba subsistir, o al menos no en su totalidad. Se estaría frente a un acertamiento inadecuado que es menester dejar sin eficacia.

En este campo el reacertamiento a instancia de parte tiene finalidad meramente declarativa: una valoración de su legitimidad que conduce a su nulidad o reafirmación de su validez. La autoridad que reacierta no va más allá de donde debió ir la anterior o ella misma si fue la emisora del acto reacertado. Se trata de algo semejante a lo que en el ámbito procesal se denomina sentencia declarativa o mero declarativa, que nada crea, ni modifica, ni extingue, pues se limita a valorar estimando debido o indebido al acto que se juzga. Por ende, la declaración de nulidad no puede confundirse con la anulación, porque la última viene a eliminar determinados efectos, en tanto que la primera extirpa el acto mismo. Si la autoridad incompetente negó el permiso, la declaración de nulidad no significa concesión del mismo, tan sólo se reacierta determinando la incompetencia de la autoridad.

15. *Revocación administrativa*

Un sector de la doctrina entiende que la revocación es una de las dos figuras clásicas de corrección del acto defectuoso, la otra sería la anulación.²⁴⁰

Se explica que revocar es el retiro de un acto válido que ha ingresado al mundo jurídico completamente apto para producir efectos deseados

²⁴⁰ Olivera Toro, *op. cit.*, p. 143.

por el agente y establecidos por la norma, en tanto que anular es eliminar un acto inválido.

La distinción es gráfica y elocuente, pero demasiado simplista sin dejar de ser útil. Desde luego, los efectos buscados en una impugnación pueden ser: declaración de nulidad, constitución de una anulación, revocación y modificación. No se está escuetamente ante un problema de invalidez que si opera desaparece al acto anulándolo, en tanto que si se retira uno válido se estará ante la revocación, casi siempre por causa sobrevenida.

Para sostener esta idea, se acude a la diferencia entre los efectos declarativos y constitutivos.²⁴¹ Aun se llega a distinguir entre modificación y revocación porque la primera reforma o sustituye parcialmente al acto, mientras la última le priva totalmente de efectos.²⁴²

Tales consideraciones son discutibles desde su misma hipótesis, pues si se atiende a la retroactividad hay resoluciones constitutivas que operan hacia el pasado, como acontece con una anulación matrimonial y un divorcio que no se limitan a la disolución del vínculo conyugal, sino que también destruyen el parentesco por afinidad. En el mismo plano, hay sentencias mero declarativas como la de nulidad de matrimonio, que no operan sobre los efectos pasados para destruirlos, como sería extinguir el parentesco con los hijos, y más sencillamente extinguir su calidad de hijos legítimos.

Si entre nulidad y anulación hay diferencia, no es por el efecto de retroactividad, sino por su naturaleza meramente declarativa en el primer caso y constitutiva en el segundo. Allá se pondera un valor existente o inexistente, acá se implanta un valor nuevo.

Todavía más, la diferencia entre revocación y modificación no puede radicar en la cuantía de lo reformado. Tanto se revoca cuando se sustituye un acto por otro, cuanto si se altera el primero. Lo importante no es la cantidad, porque si lo fuera, bastaría hablar de revocación total y parcial. Lo que trasciende es el hecho de que en ambos casos viene una resolución a sustituir un acto previo. Lo contrario llevaría a una combinación de resolución declarativa con una constitutiva: se revocaría o modificaría parcialmente y se mantendría en vigor el resto. Ello puede ser lógico en abstracto, pero ante la realidad administrativa acontece que tal solución produciría serias consecuencias, como el tener que retrotraer la eficacia de lo meramente declarado al momento de su primera determinación, discutiéndose entonces la improcedencia de nuevas im-

²⁴¹ Olivera Toro, p. 143.

²⁴² *Id.*, p. 144.

pugnaciones por extemporáneas y aun teniendo que indagar la parte estrictamente conservada y la alterada para verificar los efectos anteriores válidos. En la práctica ello conduciría a confusiones injustificadas, sobre todo cuando la modificación es trascendental.

La revocación, en todos los ámbitos es típicamente unilateral, proviene de un sujeto de la relación como se mira en el mandato, en la revocación administrativa o en la procesal. No sucede lo mismo con la rescisión o la cláusula resolutoria, que operan por hecho sobrevenido o por pacto expreso o implícita aplicación legal.

Por ende, revocar en lo administrativo es sustituir (contrario imperio), es poner en lugar de otro acto o de otra orden. Por ello se ha especificado que los contratos no pueden ser revocados unilateralmente por la Administración Pública. A ello se añade que la revocación no puede tener eficacia frente a derechos adquiridos por los particulares. La explicación jurídica es que en tal hipótesis se crearía un conflicto y no se resolvería. La revocación, como suplantación de órdenes, tiene eficacia cuando resuelve y no cuando provoca el conflicto.

Mirada como objeto de una instancia del justiciable, es la pretensión de sustituir un acto administrativo por otro: diverso o contrario, pero en todo caso constitutivo del anterior en cuanto lo extingue, modifica o cambia.

Si el reacertamiento tiene por objeto que la autoridad declare la ilegitimidad del acto, su contenido es similar a la declaración de nulidad. La razón por la que se prefiere el término reacertamiento, es que el concepto de nulidad ha venido deformándose hasta tener derivaciones tales como anulación y nulificación, sin olvidar que suele hablarse de nulidad absoluta y relativa y aun de inoponibilidad.

Por el reacertamiento, la autoridad censura el acto y lo expulsa del mundo jurídico. Por la revocación, en cambio, dicta un nuevo acto. Quien impugna pretende, siempre, que el acto primario no subsista; pero hay diferencia entre quedarse en la pretensión de eliminación a continuar en la de sustitución.

Si son cuatro los posibles objetivos de la impugnación: nulidad, anulación, modificación y reposición, y dos las actitudes de la autoridad revisora: censura y crítica; se concluye que las instancias impugnativas se concretan en dos: reacertamiento que incluye nulidad y anulación, y revocación que comprende reposición y modificación.

Lo importante, pues, no es el carácter mero declarativo de la resolución. Cabe en el reacertamiento el mandato constitutivo, pero debe dejarse aclarado que no se significa con ello que el justiciable obtenga, de

la voluntad de la autoridad una creación, una modificación o una extinción. La nueva situación (constituida) lo es respecto de la anterior, pero no desde la perspectiva legal, pues frente a la norma ha habido regularización.

Por su parte, la revocación que implica modificación, se distingue del reaceramiento en que no se limita a la desaparición del acto impugnado o de sus efectos, sino que asciende hasta la emisión de un nuevo acto que sustituye al anterior. Podría decirse que, recordando el funcionamiento de otra figura, entre reaceramiento y revocación hay la diferencia que va del rescindente al rescisorio.

16. *La queja*

Por el modo en que se manifiesta la conducta administrativa, los defectos pueden recaer en la formación del acto o en el contenido del mismo.²⁴³ Esta separación puede ser admitida en abstracto, por más que en la experiencia resulte muchas veces difícil reconocer el origen del vicio, sobre todo cuando la forma atañe a la expresión del contenido.²⁴⁴

Desde el punto de vista del ataque del acto, la doctrina sigue indecisa en la elección de la terminología. Ya se ha indicado que algunos autores no separan nulidad de anulación.²⁴⁵ Otros hablan de invalidez en casos de ausencia o minoración de la efectividad jurídica.²⁴⁶ Algunos han hecho referencia a la ineficacia relativa, y no faltan oposiciones a la noción de impugnabilidad.²⁴⁷

Ahora bien, las hipótesis que se contemplan suelen ser la incompetencia, defecto en el nombramiento de la autoridad, vicios de procedimiento, fallas de forma, defectos materiales, medios deshonestos empleados por el interesado, error en los hechos, incongruencia entre la situación legal y el acto, imprecisión e incomprensibilidad del acto, y aun el acto incompleto.²⁴⁸

Sin embargo, acontece que el justiciable debe ser protegido contra otras situaciones que no caben exactamente en los casos defectuosos

²⁴³ Forsthoff, *op. cit.*, p. 318.

²⁴⁴ Notificación, publicación, indicación de medios impugnativos, señalamiento de plazos, condiciones y modos.

²⁴⁵ Olivera Toro, *op. cit.*, p. 143.

²⁴⁶ Otto Mayer.

²⁴⁷ Forsthoff opina que se trata de un concepto del derecho privado que se dirige contra una declaración de voluntad del propio impugnante, lo que es inaplicable al recurso administrativo que va contra el acto ajeno, *op. cit.*, p. 313.

²⁴⁸ Carencia de motivación.

enumerados antes. Ya Otto Mayer explica que, a diferencia de lo que acontece en el derecho civil, en el orden administrativo no sólo existen derechos individuales, además de ellos se encuentran los intereses de un carácter más o menos notable que han de ser protegidos.²⁴⁹

Un interés calificable de primario y estrictamente jurídico es el que tiene el particular a recibir respuesta de la autoridad. El problema ha sido ponderado seriamente por la doctrina iberoamericana, y así se observa que en la obra de Carlos H. Pareja,²⁵⁰ se sostiene que en muchas ocasiones perjudica más al ciudadano el silencio de la Administración que su actividad, porque deja sin resolver un pedimento, lo que es peor que rechazarlo. Si un recurso se resuelve negativamente, cabe ocurrir ante la autoridad competente, pero cuando no se resuelve, el perjudicado queda impotente, sin remedio alguno.

En la práctica se han seguido caminos oblicuos, como el estimar negada la petición, o vías directas como sancionar el silencio con la imposición del deber de contestar o con la aplicación de penas. Sin embargo, lo que ahora importa es advertir que ninguno de los recursos o impugnaciones²⁵¹ es adecuadamente invariable con el silencio.

La primaria y más simple aparición de la queja, como medio de ataque a estos silencios, es la participación de conocimiento al superior para la aplicación de medidas disciplinarias. Esta queja no requiere de una facultad legal, es absolutamente una expresión de vía no prescrita que puede convertirse en costumbre, es decir, puede originar el uso, la repetición, constante, reiterada de actos semejantes que traducen el asentimiento popular y la voluntad de observarlos como normas obligatorias, según la descripción que de costumbre ofrece Benjamín Villegas Vasavilbaso.²⁵²

En derecho administrativo es discutible la existencia de la costumbre y la doctrina se divide entre quienes le niegan toda función y quienes la estiman fuente subordinada a la ley, sin faltar quienes admiten que se impone por sí sola con rango de ley.

De admitirse el último criterio, la queja espontánea sería del tipo *propter legem*, su finalidad consistiría en llenar una laguna legal y su objeto constreñir a la autoridad remisa a contestar.

Cualquiera sea finalmente la opinión que prevalezca, es de notar que esa queja espontánea se convierte en vía de impugnación formal, bien

²⁴⁹ *Derecho administrativo alemán*, Trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschín, Bs. As. 1949, t. 1, p. 199.

²⁵⁰ *Curso de derecho administrativo teórico y práctico*, Bogotá, 1939, t. 1, p. 374.

²⁵¹ En el sentido de ataque al acto ajeno.

²⁵² *Derecho administrativo*, Bs. As. 1950, t. 1, p. 311.

porque el ordenamiento jurídico la recibe del *usus fori*, bien porque la legaliza, inclusive a través de la jurisprudencia.²⁵³

Implantada en la ley, la queja tiene por objeto un control y no ya el mero reaceramiento o la revocación. Puesto que se está ante el silencio, esto es, ante la abstención, la conducta del superior²⁵⁴ no tiene, como en los demás casos, por límite los de la competencia de la autoridad inferior. Lo contrario es normal en el reaceramiento y la revocación.²⁵⁵

Otras peculiaridades de la queja son su emisión en primera instancia en la sede jerárquica. El reaceramiento y la revocación, por su misma hipótesis de actos subsecuentes al impugnado, son determinaciones de segundo grado. En tales supuestos, se afirma que el superior no puede ordenar ni introducir directamente modificaciones que conduzcan a actividades que la autoridad inferior no podría realizar.²⁵⁶

Dividida la conducta en acto y omisión, es inteligible que la decisión o medidas tomadas por la primera autoridad han de tener un fundamento de examen del caso desde el punto de vista del derecho y de los hechos. Esto concluye la tarea de la emisora, y comienza la operación de la revisora cuando por motivos contenidos en la pretensión impugnativa, vuelve a examinar lo ya realizado con dos propósitos: la censura en el reaceramiento, la crítica en la revocación.

Ahora bien, la queja no puede perseguir ninguno de estos fines, porque la omisión no se adecúa a ello, como sí sucede con una negativa o una afirmación. El silencio, el retardo o la abstención exigen una excitación, un mandato de hacer, pero a cargo del inferior.

El particular no puede alegar violaciones de procedimiento ni presentar observaciones contra el contenido de una decisión. Es por ello que la queja busca un control, esto es, una verificación entre lo ordenado por la ley y el resultado a que llegó la responsable de la conducta atacada.

Si la queja comienza por controlar la violación por abstención, por falta de diligencia o por contumacia de la responsable, al operar verificando es susceptible de extensión a otras hipótesis de impugnabilidad.

En efecto, es factible que la autoridad responsable haya aplicado la ley, pero esta misma resulte inconstitucional. En tal caso no cabe la im-

²⁵³ Villegas Basavilbaso, *op. cit.*, pp. 331-2.

²⁵⁴ La queja no puede ir hacia la autoridad que se abstiene, como, en cambio y en abstracto, podría reacerar o revocar el mismo que acertó inicialmente.

²⁵⁵ Cfr. Otto Mayer, *op. cit.*, t. 1, p. 203.

²⁵⁶ En esto coinciden reaceramiento y revocación administrativos: su vinculación con la ley es idéntica a la que debe tener el acto inicial, de ahí que no quepa hablar de actos autónomamente constitutivos.

pugnación de la conducta del agente, sino un control superior desde el plano de la norma que establece los principios mismos del sistema positivo. Esto viene a explicar la existencia de un procedimiento como el control de amparo mexicano que, pensado para la verificación de dos resultados: el previsto en los principios constitucionales y el obtenido por leyes o actos de las autoridades, se ha convertido en un inadecuado sustituto del mero control de legalidad.

En definitiva, el cuadro impugnativo queda completado por los tres tipos de instancias: el recertamiento, la revocación y el control. La primera tiene como objeto la censura,²⁵⁷ la segunda busca la reforma,²⁵⁸ y la tercera persigue la verificación.²⁵⁹

Ahí donde no cabe recertar ni revocar, la queja de control es el único camino factible para lograr se aplique la norma objetiva. Su campo más cercano es el silencio de la responsable, pero cabe extender su radio de efectividad a los extremos típicos de inadecuación entre lo ordenado y lo obtenido.

Estos tres medios dinámicos al alcance de los justiciables reciben diversos nombres en las legislaciones positivas. En algunos casos se habla de reclamaciones, en otros de rescritos,²⁶⁰ y no faltan denominaciones tales como inconformidades, rectificaciones, recurso jerárquico, resoluciones, oposiciones, avocaciones,²⁶¹ reconsideraciones²⁶² y, generalizando, simplemente impugnaciones.

Lo que parece decisivo es la sistematización, significando con ello la conexión entre el tipo de instancia,²⁶³ la clase de pretensión,²⁶⁴ la forma procedimental,²⁶⁵ y el objeto.²⁶⁶

²⁵⁷ Nulidad y anulación.

²⁵⁸ Reposición, mandato por contrario imperio.

²⁵⁹ Aplicabilidad.

²⁶⁰ Cfr. Mayer, *op. cit.*, t. I, p. 204.

²⁶¹ Cuando es la propia autoridad quien ejerce el control por medio de autotutela.

²⁶² Término calificado de anglicismo por Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 113.

²⁶³ Unilateral.

²⁶⁴ Invalidación, reposición, verificación.

²⁶⁵ Horizontal o vertical: jerárquica.

²⁶⁶ Censura, crítica o control.