

REFLEXIONES SOBRE LA VALIDEZ Y LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS REFLECTIONS ON VALIDITY AND INVALIDITY OF ADMINISTRATIVE ACTS

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN*

RESUMEN: La importancia de la teoría de la validez y de la invalidez de los actos administrativos merece un estudio detenido que logre el entendimiento de los requisitos de legalidad y de legitimidad que deben cumplir las decisiones y resoluciones de la Administración Pública. Los requisitos y condiciones de validez se pueden resumir en tres aspectos: acatamiento del Derecho, conformidad con los principios de la lógica y concordancia con la realidad. En este sentido, el propósito de este trabajo es ofrecer una visión completa sobre la validez y de la invalidez de los actos administrativos que conjugue las exigencias de licitud y la legitimidad, razonamiento lógicamente correcto y adecuación con la realidad.

PALABRAS CLAVE: validez de los actos administrativos; invalidez o nulidad; grados de invalidez; violación al debido proceso; nulidad absoluta y relativa.

ABSTRACT: The importance of the theory of the validity and invalidity of administrative acts deserves a close study that achieves the understanding of the requirements of legality and legitimacy that must comply with the decisions and resolutions of the Public Administration. The requirements and conditions of validity can be summarized in three aspects: compliance with the law, conformity with the principles of logic and concordance with reality. In this sense, the purpose of this paper is to provide a complete view on the validity and invalidity of administrative acts that combine the requirements of lawfulness and legitimacy, logically correct reasoning and adequacy with reality.

KEYWORDS: Validity of administrative acts; Invalidity or invalidity; Degrees of disability; Violation of due process; Absolute and relative nullity.

* Profesor en el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, Ecuador
Contacto: <jbenalcazarg@hotmail.com>. Fecha de recepción: 24 de marzo de 2017.
Fecha de aprobación: 26 de abril de 2017.

Revista de la Facultad de Derecho de México
Tomo LXVII, Número 268, Mayo-Agosto 2017

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Condiciones de validez de los actos administrativos*. A) *Conformidad con el Derecho*. B) *Conformidad con la lógica*. C) *Conformidad con la realidad*. III. *Invalidez o nulidad de los actos administrativos*. A) *Grados de invalidez de los actos administrativos*. B) *Consecuencias de la nulidad absoluta y de la nulidad relativa*. C) *Especial referencia a las nulidades producida por violación al debido proceso*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La teoría de la validez e invalidez de los actos administrativos se aplica diariamente en la labor de la Administración Pública y en el ejercicio profesional del jurista. Así, la autoridad administrativa que decide sobre un asunto que le compete, ante todo, debe asegurarse que sus resoluciones cumplan con los requisitos que las hacen aptas para la producción de los efectos jurídicos pretendidos. Por su parte, el abogado que elabora una demanda para impugnar un acto administrativo, realiza fundamentalmente un análisis sobre la validez y la invalidez de las decisiones de autoridad que afectan a su cliente y ello constituye la argumentación necesaria que le permite formular las pertinentes pretensiones procesales. De igual manera, el juez que dicta una sentencia para resolver un conflicto que involucra a la Administración Pública, cabalmente motiva su fallo con el examen de los requisitos de validez y las causas de invalidez de los actos administrativos cuestionados.

La evidente importancia de la teoría de la validez y de la invalidez de los actos administrativos merece, en primer término, un estudio detenido que logre el entendimiento de los requisitos de legalidad y de legitimidad que deben cumplir las decisiones y resoluciones de la Administración Pública. Las condiciones de validez traducen la calidad jurídica de los actos administrativos, el deber ser de los mismos, y la aptitud que tienen para producir, en

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

la práctica, las consecuencias que buscan. Por el contrario, la invalidez expresa las carencias que vician a dichos actos y que impiden conseguir lícitamente los efectos que se persiguen.

En nuestro criterio, aquellos requisitos y condiciones de validez se resumen en tres aspectos a los que nos referiremos en este trabajo: acatamiento del Derecho, conformidad con los principios de la lógica y concordancia con la realidad. Es por demás propio del jurista que el estudio del tema que nos ocupa se realice desde la perspectiva del acatamiento del Derecho, pero es muy necesario que esta visión se complemente con los otros matices indicados.

En efecto, nunca podría admitirse la validez de un acto administrativo que, a pesar de su apariencia de rectitud jurídica, no sea congruente y lógico en sus argumentaciones y conclusiones, o bien, que pugne con la verdad de las relaciones o situaciones jurídicas a las que se refiere.

El propósito de este trabajo, como ya podrá advertirse de lo dicho, es ofrecer una visión completa sobre la validez y de la invalidez de los actos administrativos que conjugue las exigencias de licitud y la legitimidad, razonamiento lógicamente correcto y adecuación con la realidad.

II. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Entendemos por validez de los actos administrativos a aquella *cualidad* que es producto de la conformidad con el Derecho, con la lógica y con la realidad, y de la cual se deriva la aptitud de un acto para producir efectos jurídicos. La validez, en efecto, es un atributo de ciertos actos administrativos que se caracterizan por ser lícitos, lógicos y congruentes con la verdad de las situaciones y circunstancias sobre las que se desplegarán los efectos jurídicos que se quieren conseguir. La validez, en suma, dice un aspecto

positivo del acto administrativo, a saber, las propiedades que destacan su *calidad y valor de derecho*.

La invalidez, por el contrario, sería aquella *carencia* que afecta a un acto administrativo como consecuencia de la violación a los preceptos y normas del Derecho, de la disconformidad con los principios lógicos y de la discrepancia con la realidad, de tal manera que el acto viciado adolece de ineptitud para conseguir los efectos jurídicos pretendidos.¹

Es importante destacar que la validez y la invalidez son aspectos *accidentales* de los actos administrativos, es decir, se trata de *atributos* que se predicán de ellos y, lógicamente, implican su existencia previa.² La validez o la invalidez se predicán de un *acto*

¹ La ineptitud de que hablamos es de *carácter jurídico* y se traduce en la ilicitud de las consecuencias que se prevén en el acto o de las que se derivan de éste, justamente, porque el acto viciado no tiene una calidad jurídica que cobije a las consecuencias que pretende conseguir. Como advierte Miguel Acosta Romero, bien puede un acto jurídico nulo desplegar, en los hechos, un efecto, de tal modo que se hace necesaria una declaración de autoridad que determine la anulación del acto y la destrucción de sus efectos. Así sucede, por ejemplo, con el cobro de una multa mediante un mecanismo de apremio, pero sin que exista infracción; o bien, con el despojo de un bien inmueble a pesar de no cumplirse con los requisitos de la expropiación. Estos efectos son contrarios a Derecho porque el acto que pretende que se produzcan es inválido, y por tanto, carece de calidad jurídica, de valor jurídico para sustentar esos resultados. En estos casos se impone la destrucción de lo producido por el acto, o bien, la reparación de los daños ocasionados. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 865-866.

² Como hemos manifestado en otro lugar, el tema de la inexistencia no debería ser equiparado con el de las nulidades. Hablar de un “acto administrativo inexistente”, como es obvio, indica que tal figura no existe, que se trata de algo más cercano a las situaciones de hecho, que ni siquiera hay apariencia de acto, y por tanto, que no se puede predicar de él una nulidad, ni siquiera por comparación o analogía, porque esto supone que por lo menos hay una figura o carácter de acto administrativo a la cual se pueda imputar un vicio. Evidentemente, si no existe la “sustancia”, no se puede hablar de sus “accidentes”, y si se quiere hablar de “acto administrativo inexistente”, el único régimen a aplicarle muchas veces se resume en la indiferencia, por la intrínseca ineptitud para la producción de efectos jurídicos. Véase: BENALCÁZAR GUERRÓN, Juan Carlos, *El Acto Administrativo en Materia Tributaria*, Quito, Ediciones Legales Corporación MYL,

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

administrativo real, esto es, del que tiene las condiciones mínimas para existir como acto administrativo, para *tener una realidad como tal*; mientras que la inexistencia supone algo cercano a las apariencias externas o a situaciones de hecho, como sucede, por ejemplo, cuando hay una disposición dictada por un particular o por quien no es órgano administrativo o autoridad administrativa; o cuando un servidor público manifiesta algo como broma, sin intención de producir un efecto jurídico; o en fin, cuando lo que se dispone es totalmente absurdo e imposible de llevar a efecto.³

La validez de los actos administrativos depende del cumplimiento de varios requisitos. En el análisis de éstos se pueden observar las exigencias que imponen las disposiciones legales y los presupuestos de legitimidad para que el acto pueda reputarse conforme con el Derecho y apto para producir los efectos jurídicos que establece o dispone.⁴ Tales condiciones de validez indican, por decirlo de alguna manera, el momento *anatómico y fisiológico* de los actos administrativos; mientras que la invalidez se refiere a los vicios jurídicos que pueden afectarlos, es decir, a sus *patologías*.

Como ya habíamos indicado, la validez es una cualidad que se deriva de la conformidad con el Derecho, con la lógica y con la realidad. Siendo el acto administrativo una declaración que busca producir consecuencias de derecho, es fundamental que, además de ser jurídicamente lícito, comporte un razonamiento correcto y lógicamente sustentado y que sea acorde con la verdad de las situaciones a las que se aplican los preceptos jurídicos. El acto administrativo incongruente, el que parta de supuestos falsos o faltos de sustento en las realidades, no puede tener validez ni aptitud para originar efectos jurídicos.

2006. Véase también, GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, Tratado de Derecho Administrativo. El Acto Administrativo*, Bogotá, Fundación de Derecho Administrativo/ Biblioteca Jurídica Dike, 1999, pp. 37-38.

³ Son ejemplos propuestos por GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, en nota 2, pp. 36-37.

⁴ Cfr. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *Lecciones sobre el Acto Administrativo*, 2ª ed., Madrid, 2004, pp. 69-70.

A continuación nos referiremos en detalle a las condiciones de validez apuntadas.

A) CONFORMIDAD CON EL DERECHO

La conformidad de un acto administrativo con el Derecho se produce cuando hay un cabal acatamiento de las normas y preceptos jurídicos que rigen la expedición de dichos actos y sus declaraciones, disposiciones, objeto y contenido.

En este punto, es fundamental recordar que en el Estado de Derecho se proscribe la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad y del poder público, de modo que las actuaciones de la administración pública deben estar estrictamente apegadas a las disposiciones jurídicas. De igual manera, es de gran importancia considerar que la noción de Derecho no se limita a las puras normas positivas y que la subordinación de la administración pública a las reglas jurídicas incluye el sometimiento a los postulados de la moralidad, racionalidad y justicia que regulan la conducta humana en sociedad. En suma, el acto administrativo no sólo debe ser una expresión de licitud, sino también de legitimidad.

Como ya manifestamos en otra ocasión, la legitimidad constituye un criterio de valoración de la actuación de la autoridad pública, que si bien tiene presente la legalidad positiva, aprecia, aun más, la conformidad del comportamiento con principios axiológicos y constitucionales. Por ello, el concepto de legitimidad es más amplio que el de legalidad o el de puro acatamiento de la norma positiva.⁵

La noción de legitimidad se encuentra presente, implícita o explícitamente, en actuales normas fundamentales, como es el caso de las constituciones ecuatorianas de 1998 y de 2008. La pri-

⁵ Véase BENALCÁZAR GUERRÓN, Juan Carlos, “La Legitimidad como Criterio de Juridicidad de la Actuación de la Administración Pública”, *AÍDA, Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, México, núm. 8, julio-diciembre de 2010, pp. 11-48.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

mera de ellas aludía a los “actos u omisiones ilegítimos” de las autoridades públicas en el contexto de los requisitos del amparo constitucional.⁶ La segunda nos habla del Estado constitucional de derechos y justicia.⁷ Ambas, en suma, destacan que el mayor deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que se garantizan, lo cual, expresa un homenaje a la dignidad de la persona y una solemne declaración de que la autoridad pública se debe al ser humano y actúa para lograr su desarrollo integral en el ámbito de la sociedad políticamente organizada.⁸

En definitiva, la legitimidad de los actos de la administración pública deriva, en primer término, del servicio al bien común, al fin del Estado con rostro humano, compuesto y definido, a la final, de todas aquellas aspiraciones cuya satisfacción permite el

⁶ Constitución de 1998:

"Art. 95.- Art. 95.- Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un *acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública*, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública" (La cursiva nos pertenece).

⁷ Constitución de 2008: "Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada".

⁸ Constitución de 1998: "Art. 16.- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución".

Constitución de 2008: "Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

desarrollo integral de las personas en el ámbito temporal. En este mismo contexto básico, los actos de la administración pública deben respetar las exigencias de la dignidad humana, de modo que quedaría vedado absolutamente todo lo que atente contra los derechos humanos, los principios morales y la racionalidad.

Todo lo dicho no es sino expresión de los *límites objetivos* que sujetan la actuación del Estado y que se deducen de su composición y fin. Como manifiesta Julio Tobar Donoso, si el Estado se conforma de seres humanos –que son la materia de la cual se hace al tiempo que el principio que lo origina, ya que la sociabilidad brota de la propia naturaleza del hombre– no puede atentar contra el mismo principio de su existencia. Así, el respeto de los derechos y la observancia de la moral, cuyos principios y reglas se deducen de la misma naturaleza humana y de su bien, son las primeras normas del obrar estatal.⁹

Por otra parte –como dice Tobar Donoso– el fin que busca la sociedad política, como ser temporal, es el bien común de la misma dimensión, de tal modo que no le competen asuntos relacionados con el bien común trascendente, de índole espiritual y eterna. Así mismo, siendo su fin de carácter público, el Estado no tiene competencia para inmiscuirse directamente en asuntos privados de los ciudadanos, tales como elección de vocación, relaciones familiares, vida religiosa, etcétera. La misión subsidiaria del Estado, por último, determina los márgenes de su acción, pues no se trata de ahogar la iniciativa particular en un totalitarismo violador de la libertad, sino de *completar* dicha iniciativa cuando es insuficiente e impotente para satisfacer las necesidades apremiantes de la vida social.¹⁰

El conjunto de todos estos límites objetivos del poder y de la soberanía del Estado provienen de su naturaleza y configuran el Derecho al que el Estado está sujeto y del que no puede apartarse sin renunciar a su ley constitutiva y esencial. Explica Jean Dabin

⁹ Cfr. TOBAR DONOSO, Julio, *Elementos de Ciencia Política*, 4ª ed., Quito, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1981, p. 300.

¹⁰ *Ibidem*, p. 301.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

que este Derecho, tanto en su fondo como en su forma, no es el que rige las relaciones interindividuales, sino el derecho propio del cuerpo y de la institución estatal, es decir, el Derecho público o político.¹¹

La licitud de los actos administrativos depende del cumplimiento de requisitos jurídicos sustanciales que pueden clasificarse en subjetivos (competencia e investidura del titular); objetivos (presupuesto de hecho, contenido, objeto, causa, motivo y fin); y, formales (procedimiento y forma).¹²

REQUISITOS SUBJETIVOS: COMPETENCIA E INVESTIDURA DEL TITULAR

Como dice Gordillo, la competencia es el conjunto de funciones que una persona pública u órgano administrativo puede legítimamente ejercer. El concepto de competencia determina la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico

¹¹ DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, IJ-UNAM, 2003, pp. 135-136. El autor citado dice:

“No se trata, en efecto, de someter al Estado a una norma exterior ‘apolítica’, sin relación con la materia misma a la que debe dedicar sus esfuerzos, sino a una norma directamente basada en las exigencias funcionales de lo político y que lo regula según su principio propio. De este modo, no sólo se concilia muy bien la soberanía estatal con la sumisión del Estado a un derecho objetivo, de naturaleza propiamente política, sino que no se comprende ni concibe sino mediante esta sumisión: el concepto de una soberanía absoluta del Estado o de sus órganos, haciendo abstracción del fin propio del Estado, destruye la idea misma de la agrupación estatal. Por alto que sea un poder, aunque sea soberano, permanece, por su naturaleza de poder, encadenado a su función, dominado por su fin. O, si no, deja de ser un poder de derecho para degenerar en un puro fenómeno de fuerza”.

¹² Esta clasificación se observa en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, 12^a ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 554-572. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, pp. 70-80.

corresponden a cada ente u órgano administrativo. Es su *aptitud legal de obrar*.¹³

Junto a la competencia del órgano, se exige la legal investidura de su titular según las previsiones del derecho positivo. Lo normal es el nombramiento y la posesión del servidor público.¹⁴

El requisito de investidura del titular, si bien en ciertos casos puede ser determinante de la misma existencia del acto administrativo –por ejemplo, la glosa tributaria debe ser emitida por una autoridad del Servicio de Rentas Internas y no por el conserje– tampoco puede ser siempre considerada como determinante de la absoluta nulidad o inexistencia del acto administrativo, como por ejemplo, la absolución de una consulta tributaria, que pese a su conformidad con la ley, la hizo un servidor público que todavía no se posesiona legalmente o cuyo nombramiento luego resulta inválido.

En este tema tienen especial trascendencia la buena fe y la seguridad jurídica, pues la apariencia del título y la confianza que es capaz de despertar en los particulares determinará que el acto administrativo se mantenga, como si fuese dictado por un funcionario con cabal investidura. García-Trevijano Fos explica que en el Derecho Romano existió el caso de Barbario Felipe, esclavo que obtuvo el cargo de pretor y de quien emanaron diversos actos que, no obstante la prohibida investidura, se mantuvieron como válidos. De igual forma, indica el mencionado autor, que en el Derecho Canónico existe la figura del “título colorado”, en virtud del cual se da validez y eficacia a los actos dictados por quien no era titular de un oficio eclesiástico. En el Derecho Administrativo interesa determinar, según las circunstancias del caso, si objetivamente los administrados pudieron creer razonablemente en la calidad del funcionario, pese a la irregularidad (e incluso, ilegitimidad) de la investidura. Si el título, aunque inválido, era capaz por sí mismo de determinar una *suficiente apariencia*, es necesario

¹³ GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, pp. XII-7-8.

¹⁴ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Los Actos Administrativos*. 2ª ed., Madrid, Civitas, 1991, pp. 126-127.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

conservar los actos administrativos del funcionario de facto o del usurpador.¹⁵

ELEMENTOS OBJETIVOS

a) *Presupuesto de hecho*. El acto administrativo es expresión del ordenamiento jurídico, en el sentido de subordinación al Derecho y manifestación de cabal juridicidad, como postulados determinantes de la actividad de la administración pública. Es el ordenamiento jurídico, por tanto, el que precisa los supuestos fácticos o presupuestos de hecho en que tal actividad procede, al tiempo que expresa sus límites y efectos. El presupuesto de hecho, como indican García de Enterría y Fernández, es siempre un elemento reglado del acto, aun en los casos de facultades discrecionales, pues proviene directamente la ley como condicionante de toda la actividad administrativa y como justificación de los actos administrativos que se dicten en ejercicio de las facultades que se confieren. De esta manera, si el presupuesto de hecho no se constata en la realidad, el ejercicio de dichas facultades, expresado en los actos administrativos correspondientes, no estaría autorizado.¹⁶

Por lo demás –explican los citados autores– el presupuesto de hecho puede expresar una situación material perfectamente objetivable, como por ejemplo, la edad en cuanto condición para otorgar una jubilación, o la existencia de una vacante, a efectos del nombramiento del funcionario. Pero también puede referirse a situaciones más complejas o ambiguas, cuya determinación exija utilizar conceptos de valor o experiencia, como por ejemplo, la urgencia, el peligro, la alteración del orden público, etcétera.¹⁷

b) *Finalidad*. La actuación de la Administración Pública, dicen García de Enterría y Fernández, siempre tiene su guía en los

¹⁵ *Ibidem*, pp. 127-128.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, en nota 12, pp. 557-558.

¹⁷ *Ibidem*, p. 557.

objetivos que el ordenamiento jurídico, explícita o implícitamente, define al conferirle sus facultades. Tales objetivos, en suma, se resumen en el servicio al interés general, de tal forma que tienen el común denominador de ser fines públicos. Sin embargo, también pueden precisarse según la índole de las facultades o la materia a las cuales se aplican, como en el caso de la facultad determinadora que tiene por objetivo establecer la existencia del hecho generador, la base imponible y la cuantía del tributo. El acto administrativo, en cuanto traduce el ejercicio de una facultad administrativa, debe servir al fin típico para el cual esta ha sido conferida e incurrirá en el vicio de *desviación de poder* si de dicho sustento teleológico se aparta.¹⁸

c) *Causa*. Al hablar de causa de los actos administrativos se alude a la efectiva *congruencia* que estos deben tener con el fin que la norma jurídica ha establecido al otorgar la respectiva facultad que ejercita la administración pública. En la expropiación forzosa, por ejemplo, se exige la justificación en “fines sociales” (*causa expropriandi*), lo cual impone que el bien expropiado efectivamente sea destinado al servicio colectivo. Si sucede lo contrario, esto es, si el bien expropiado se destina a fines particulares o simplemente no se destina a fin alguno, habrá ilicitud del acto administrativo expropiatorio por carecer de causa.¹⁹

d) *Los motivos y la motivación*. Los motivos del acto administrativo son aquellas *razones objetivas* que han sustentado la expedición del mismo, las mismas que no pueden ser marginales al derecho ni interesan en relación con las intencionalidades subjetivas del funcionario. En los motivos deben aparecer, por una parte, la *realidad* del presupuesto de hecho que ha sido previsto por la ley, y por otra parte, el *elemento teleológico* que guía a la actividad administrativa y a cuyo *servicio y realización efectiva* se somete el acto.²⁰

¹⁸ *Ibidem*, p. 538.

¹⁹ Cfr. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, p. 74.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.* en nota 12, p. 560.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

Esta es la justificación del requisito de motivación, esto es, de la expresión, en forma de un *juicio lógico*, de los motivos de hecho y de derecho que han determinado que se dicte el acto administrativo. En el Derecho ecuatoriano, la motivación es requisito de validez de rango constitucional, previsto en la letra l) del número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, que exige que los actos administrativos expresen, no una simple enunciación de normas y hechos, sino una justificación lógico-jurídica de la decisión que contienen, manifestada en la explicación de la *pertinencia* de la aplicación del Derecho a los hechos.²¹

e) *Contenido*. El contenido es la declaración que el propio acto incorpora y realiza, lo que la administración pública decide efectuar a través del mismo.²² Es lo que dice, manda, autoriza, constata.²³

El contenido debe ser ajustado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y adecuado al fin del acto [...]. El contenido debe ser, pues, lícito, esto es, conforme a la legalidad; razonable, de acuerdo a lo que se propone; posible, en cuanto que elementales imperativos de eficacia hacen que un acto no pueda tener una características tales que lo conviertan en inviable. Todo ello tiene trascendencia para poder apreciar la existencia de posibles vicios de contenido,

²¹ Constitución de la República del Ecuador:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

²² MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª ed., Madrid, Trivium, 2002, p. 321.

²³ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *op. cit.*, en nota 14, p. 141.

irrazonabilidad del acto, desproporcionalidad en la elección de medios, etc.²⁴

El contenido del acto debe ser conforme a derecho, no sólo al texto de las normas, sino también a los principios que orientan el ordenamiento jurídico. Bocanegra Sierra destaca los siguientes requisitos:²⁵

a. Respeto a los derechos fundamentales y a los principios generales del derecho;

b. Sometimiento al principio de proporcionalidad, lo que resalta una exigencia de equilibrio y ajuste a los resultados que se tratan de obtener, a más de un requerimiento de idoneidad y necesidad. Una medida será idónea cuando se acomoda al fin que se persigue y es necesaria cuando no hay otros medios más adecuados para alcanzar el fin y menos gravosos para el destinatario o la comunidad;

c. Vinculación al principio de determinación o precisión, que impone contar con un contenido preciso y consecuente, de forma que el destinatario pueda conocer sin duda qué es lo que la Administración ha aclarado en aras de la seguridad jurídica;

d. Posibilidad, tanto en lo jurídico como en lo fáctico, a lo cual se suma una exigencia de coherencia interna y de congruencia lógica.

f. Objeto. El objeto del acto administrativo es la cosa, la actividad, la relación o situación jurídica a la cual se refiere o sobre la cual versa su contenido. En general, se puede decir que todo cuanto puede ser objeto de las relaciones de derecho público (bienes públicos y patrimoniales, actividades positivas y negativas) o materia sobre la cual la Administración tenga una competencia, puede constituir el objeto de los actos jurídicos de la administración pública.²⁶ El objeto debe ser posible, lícito y determinado o determinable.

²⁴ MATEO RAMÓN, Martín, *op. cit.*, en nota 22, p. 320.

²⁵ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, pp. 76-77.

²⁶ ZANOBINI, Guido, *Curso de Derecho Administrativo I*, 5ª ed., trad, Héctor Masnatta, Buenos Aires, Arayú, 1954, pp. 314-315.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

ELEMENTOS FORMALES. FORMA Y PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo es el conjunto concatenado de actos o actuaciones administrativas de trámite destinadas a asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la resolución que le pone término, y a garantizar los derechos de los ciudadanos afectados y las exigencias de los intereses públicos en juego.²⁷

Para producir un acto administrativo, deben cumplirse los pasos de procedimiento previstos por la ley, de modo que se evite la arbitrariedad de las decisiones y la nulidad de los actos.

En lo que se refiere a la forma de los actos administrativos, esta es, por antonomasia escrita, sin dejar de lado la posibilidad de expresiones verbales o mediante el uso de signos cuando lo permite el ordenamiento. Esto responde a muchas necesidades, principalmente, la de certeza y la de valoración de los fundamentos expuestos en la motivación,²⁸ además de que la forma escrita es idónea para cumplir con la notificación y publicación, las exigencias de registro y constancia, y porque permite que la autoridad ejecute los actos, habida cuenta que la forma escrita permite conocer el alcance y contenido de lo que se ejecuta.²⁹

B) CONFORMIDAD CON LA LÓGICA

Como ya dijimos anteriormente, el acto administrativo es una declaración que busca producir consecuencias de derecho, por lo cual es fundamental que, además de ser jurídicamente lícito, comporte un razonamiento correcto y lógicamente sustentado.

La lógica, dicen Copi y Cohen, es el estudio de los métodos y principios que se usan para distinguir el razonamiento correcto

²⁷ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, p. 78.

²⁸ GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, en nota 2, p. X-8.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, en nota 12, p. 567.

del incorrecto.³⁰ Los autores señalan que una parte del estudio de la lógica es el examen y análisis de las falacias, que son errores típicos del razonamiento y que tornan inválidos los argumentos en donde aparecen.

Un argumento, cualquiera que sea el tema al que se refiere, por regla general trata de establecer la verdad de su conclusión. Pero los argumentos pueden fallar de dos maneras en ese propósito. La primera es suponer alguna proposición falsa como una de las premisas del argumento [...] (Cada) argumento involucra el reclamo de que la verdad de la conclusión se sigue de, o está implicada por, la verdad de las premisas. Así si sus premisas no son verdaderas, el argumento no logrará establecer la verdad de la conclusión, aun si el razonamiento basado en esas premisas es válido. Sin embargo, verificar la verdad o falsedad de las premisas no es responsabilidad del lógico, más bien es una labor general de la investigación, puesto que las premisas pueden referirse a cualquier tema.

La segunda forma en que el argumento puede fracasar en el intento de establecer la verdad de su conclusión es que sus premisas no la impliquen. Aquí nos hallamos en la región específica del lógico, cuyo interés principal es el de las relaciones lógicas entre las premisas y la conclusión. Un argumento cuyas premisas no implican su conclusión es un argumento cuya conclusión puede ser falsa aun si todas sus premisas fuesen verdaderas. En estos casos, el razonamiento no es bueno y se dice que el argumento es falaz, o que es una falacia.³¹

En lo que se refiere a los actos administrativos, la conformidad con los principios de la Lógica asegura también la validez de los mismos, y sobre todo, la aptitud para producir efectos jurídicos. Por el contrario, incurrir en una falacia lógica será también indicio de incorrección.

³⁰ COPI, Irving y COHEN, Carl, *Introducción a la Lógica*, México, Limusa, 2002, p. 17.

³¹ *Ibidem*, pp. 125-126.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

Por ejemplo, el acto administrativo que descalifica a un servidor público para ascender a un grado superior alegando la causal de falta de compostura en el ejercicio profesional, pero con sustento en una falta disciplinaria leve cometida aisladamente en toda la gestión del servidor público en cuestión. En rigor, no podría predicarse un defecto sustancial de una persona con base en un aspecto circunstancial y aislado. Esto, según la Lógica, puede comportar la falacia del accidente inverso,³² sin perjuicio de que la conclusión a la que llega el acto administrativo ilógico también comporte una infracción al Derecho.

De igual manera, la contradicción, como sucede en la negativa de otorgar a una persona un derecho salarial señalando que la facultad del interesado de solicitarlo ha caducado, y no obstante, se cita una norma que dispone que los derechos laborales son imprescriptibles.

Un acto administrativo que incurre en falacias lógicas puede traer consigo una decisión arbitraria y carente de fundamento, lo cual también significa la imposibilidad de cumplir razonablemente lo que dispone, y por tanto, la carencia de aptitud suficiente para producir los efectos jurídicos pretendidos.

C) CONFORMIDAD CON LA REALIDAD

El acto administrativo es una declaración o resolución de la administración pública que versa sobre un asunto concreto y particular y que se dirige, precisa y derechamente, a la *producción o al establecimiento de una consecuencia jurídica*, esto es, a la creación, modificación, o extinción de una determinada relación jurídica, a la declaración (o a la negación de la declaración) de un derecho

³² Como dicen Copi y Cohen,

“Cometemos la falacia de accidente cuando pasamos rápida o descuidadamente de una generalización a un caso particular; el accidente inverso es la falacia que cometemos cuando vamos demasiado rápido *hacia* una generalización”. *Ibidem*, p. 136.

o de otra circunstancia jurídicamente relevante, respecto de una persona, cosa o situación.³³

Esta naturaleza propia del acto administrativo exige su *conformidad con las realidades*, es decir, que se acorde con la *verdad y existencia* de las problemáticas a las que se refiere y de las relaciones o situaciones jurídicas respecto de las cuales pretende una consecuencia de derecho.

Un acto administrativo no puede ser válido, y por ende, tampoco tendrá aptitud para producir las consecuencias jurídicas, si parte de puros supuestos, de premisas no demostradas, de circunstancias o coyunturas inexactas, o en fin, de hechos o actos inexistentes. Tampoco será válido si su contenido u objeto se refieren a situaciones o relaciones carentes de verdad.

III. INVALIDEZ O NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como ya señalamos, la invalidez es aquella *carencia* que afecta a un acto administrativo como consecuencia de la violación a los preceptos y normas del Derecho, de la disconformidad con los principios lógicos y de la discrepancia con la realidad, de tal manera que el acto viciado adolece de ineptitud para conseguir los efectos jurídicos pretendidos.

³³ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, p. 33.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

A) GRADOS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La doctrina señala dos grados de invalidez de los actos administrativos: la nulidad absoluta o de pleno derecho y la nulidad relativa o anulabilidad. En nuestro criterio, el aspecto fundamental sobre el cual parte la distinción entre estos dos niveles está en la *posibilidad de reparación del acto*, y consecuentemente, en la *factibilidad de mantenerlo*.

La nulidad absoluta, radical o de pleno derecho de los actos administrativos se origina por un vicio de especialmente grave y manifiesto, capaz de producir la total ineficacia jurídica del acto que lo contiene. Este grado de nulidad está íntimamente relacionado con el cabal cumplimiento de los requisitos sustanciales de los actos administrativos, de modo que de la falta de esas exigencias inevitablemente se sigue la necesidad de extinción del acto administrativo viciado.

En el Derecho ecuatoriano, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establecen el criterio que hemos indicado,³⁴ no obstante lo cual,

³⁴ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva:

“Art 93.- EXTINCIÓN DE OFICIO POR RAZONES DE LEGITIMIDAD “ACTOS ADMINISTRATIVO: Extinción de oficio por razones de legitimidad”.- Cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados.

Los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos con incidencia en las instituciones u órganos sujetos al presente estatuto también deberán ser extinguidos cuando el acto contenga vicios no convalidables o subsanables.

El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos”.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “Art. 370.- Extinción de oficio por razones de legitimidad.- Cualquier acto administrativo expedido por los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados.

enumeran vicios que impiden que los actos administrativos sean convalidados y disponen que cualquier otra infracción, incluso la desviación de poder, son susceptibles de convalidación.³⁵

El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos”.

³⁵ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva:

“Art. 94.- VICIOS QUE IMPIDEN LA CONVALIDACION DEL ACTO “ACTOS ADMINISTRATIVOS: Vicios que impiden la convalidación”.- No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho:

- a) Aquellos actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio o tiempo;
- b) Aquellos actos cuyo objeto sea imposible o constituya un delito; y,
- c) Aquellos actos cuyos presupuestos fácticos no se adecuen manifiestamente al previsto en la norma legal que se cita como sustento.

Tampoco son susceptibles de convalidación aquellos actos cuyo contenido tenga por objeto satisfacer ilegítimamente un interés particular en contradicción con los fines declarados por el mismo acto, así como los actos que no se encuentren debidamente motivados.

Art. 95.- VICIOS SUSCEPTIBLES DE CONVALIDACION.- “ACTOS ADMINISTRATIVOS: Vicios susceptibles de convalidación”.- Todos los demás actos que incurran en otras infracciones al ordenamiento jurídico que las señaladas en el artículo anterior, inclusive la desviación de poder, son anulables y por lo tanto podrán ser convalidados por la autoridad tan pronto como dichos vicios sean encontrados con el propósito de garantizar la vigencia del ordenamiento jurídico. La convalidación de los actos regirá desde la fecha en que se expide el acto convalidatario.

Si el vicio es de incompetencia por el grado, el acto viciado será convalidado por la autoridad jerárquica superior y si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano o autoridad competente”.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “Art. 371.- Vicios que impiden la convalidación del acto.- No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho los siguientes actos administrativos:

- a) Los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en la Constitución de la República;
- b) Los dictados por órgano incompetente por razón de la materia, del tiempo o del territorio;
- c) Los que tengan un contenido materialmente imposible;
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta;

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

En nuestro criterio, no es conveniente que la legislación realice una enumeración taxativa de las causas de nulidad y que establezca, como regla general, la posibilidad de convalidación de los actos administrativos, es decir, la nulidad relativa o anulabilidad. Este criterio –que también implica una posición por mantener los actos administrativos– impide una adecuada valoración de las infracciones jurídicas en que pueden incurrir las decisiones de la administración pública. Más que una enunciación de causas de nulidad, se debe apreciar si el vicio de un acto es o no reparable, lo cual significa que también examinar debidamente la gravedad de la infracción.

Mal podría ser válido y producir efectos jurídicos un acto administrativo que viola de modo grave el ordenamiento jurídico –como por ejemplo, cuando viola un derecho fundamental, tolera

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no;

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición;

g) Aquellos que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; y,

h) Los actos que tengan por objeto satisfacer ilegítimamente un interés particular en contradicción con los fines declarados por el mismo acto, así como los actos que no se encuentren debidamente motivados.

Art. 372.- Vicios susceptibles de convalidación.-Todos los demás actos no enumerados en el Art. anterior, que incurran en otras infracciones al ordenamiento jurídico, distintas de las que se señalan en el mismo, inclusive la desviación de poder, son anulables y por lo tanto podrán ser convalidados por la autoridad tan pronto como dichos vicios sean encontrados. La convalidación de los actos regirá desde la fecha en que se expide el acto convalidatorio.

Si el vicio es de incompetencia por el grado, el acto viciado será convalidado por la autoridad jerárquica superior y si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano o autoridad competente.

El defecto de forma de los actos administrativos sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”.

un delito o admite una situación irreconciliable con las normas jurídicas– o bien, que es de tal modo ilógico que resulta difícil o imposible que se cumpla racional y razonablemente –como establece dos resoluciones contradictorias sobre un mismo problema– o en fin, que pugna con la verdad, como en el caso de partir del supuesto de que alguien es servidor público, cuando no lo es.

Por el contrario, puede repararse aquel acto administrativo cuyas disposiciones son conformes con los principios y normas del Derecho, a pesar de que se incurrió en un vicio de forma o de trámite; o aquel que su contenido y objeto no variaría, a pesar de que el procedimiento tuvo irregularidades que no comportan violación al debido proceso.

B) CONSECUENCIAS DE LA NULIDAD ABSOLUTA Y DE LA NULIDAD RELATIVA

Las consecuencias de la nulidad radical o de pleno derecho son las siguientes:

- a. *Ineficacia ipso iure*, es decir, que se origina por sí misma, sin necesidad de sentencia judicial, de modo que los funcionarios y administrados legítimamente podrían desconocer a los actos nulos y resistirse a su cumplimiento, al menos en teoría, porque en la práctica las circunstancias pueden exigir la declaratoria de nulidad absoluta para vencer una posible ejecución o para borrar cualquier apariencia de legitimidad.³⁶ Sin embargo, del desconocimiento y resistencia de los funcionarios o administrados no podría derivarse ninguna sanción, especialmente si se ven vulnerados derechos o si de la ejecución del acto se atentaría contra el ordenamiento jurídico.
- b. *Imposibilidad de convalidación*. El acto administrativo absolutamente nulo no puede ser objeto de convalidación, pues la gravedad del vicio obliga necesariamente a la extinción de aquel, sin que pueda admitirse ni la conformidad del administrado como mecanismo

³⁶ Cfr. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, p. 164. GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *op. cit.*, en nota 14, p. 411.

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

de sanación. Como destacan García de Enterría y Fernández, los vicios de nulidad absoluta son de orden público, que trascienden el interés individual, y por consiguiente, que imponen la extinción en aras de la regularidad y conformidad con el Derecho. La Administración, por consiguiente, no tendría otra opción que la de declarar nulo el acto viciado, justamente porque está subordinada al derecho, y mal podría tolerar, en contradicción con el principio, que existan actos radicalmente ilegítimos y que admita la posibilidad de sus efectos.³⁷

c. La nulidad absoluta o de pleno derecho produce efectos erga omnes, en cuya virtud cabe oponerla o tenerla en cuenta en contra o favor de cualquiera, habida cuenta de la indignidad o inadecuación del acto nulo para la protección jurídica.³⁸

d. El acto absolutamente nulo no está cubierto por la presunción de validez (o presunción de legitimidad), pues su vicio manifiesta una determinante ilegalidad que lo hace incompatible con dicha presunción.

e. La declaratoria de nulidad o la constatación del vicio, produce siempre efectos *ex tunc*, pues se retrotrae al momento en que se dictó el acto viciado. Esto se explica porque el acto nunca tuvo aptitud jurídica para producir efectos de Derecho.

Los demás vicios que no comporten el grado de invalidez apuntado pueden ser convalidados o subsanados. Los efectos de la anulación de un acto con vicios de nulidad relativa producen, por lo general, efectos *ex nunc*, aunque pueden admitirse efectos *ex tunc*, como en el caso de que el acto se haya agotado en una sola operación de aplicación, pues la anulación implicará la revisión de la misma y la consiguiente eficacia retroactiva de esta.³⁹

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, en nota 12, pp. 596-597.

³⁸ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, p. 164.

³⁹ BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *op. cit.*, en nota 4, p.189.

C. ESPECIAL REFERENCIA A LAS NULIDADES PRODUCIDA POR VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO

En la práctica profesional del juez o del abogado es frecuente observar la invocación del debido proceso como causa de nulidad de actos administrativos, especialmente, los que imponen sanciones. En ocasiones, dichos actos administrativos, en efecto, son producto de arbitrariedades manifiestas y hasta reprochables, de modo que se resalta la justicia de las declaratorias de nulidad; en otros casos, aunque esto suene a blasfemia jurídica –y aun a herejía –, el debido proceso se convierte en un alcahuete de las tropelías y de las malas conductas.

Si bien, en principio, la infracción a las normas del debido proceso, las cuales tienen rango constitucional, daría lugar a la nulidad radical o de pleno derecho de los actos administrativos, bien por menoscabo de derechos fundamentales, bien por la necesidad de proscribir la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad pública, suelen producirse paradojas que motivan algunas reflexiones.

En primer término, por lo que se constata en algunos casos prácticos, de la violación al debido proceso no se sigue, por ejemplo, la inocencia de un administrado a quien se pretende sancionar; o bien, que una persona tenga o adquiera un derecho. Así, la enfermera de un hospital público que comete hechos que atentan contra el buen servicio, e incluso, que ponen en riesgo la salud o la vida de los enfermos, pero que se le sanciona con destitución sin darle la oportunidad de contestar los cargos y ejercer el derecho de defensa.⁴⁰ La violación al debido proceso es evidente,

⁴⁰ Al respecto, la Constitución de la República del Ecuador dice lo siguiente: “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se

REFLEXIÓN SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS...

pero también lo es la infracción, no obstante, el acto administrativo que impone la sanción debe ser declarado absolutamente nulo porque prescindió del procedimiento administrativo necesario y constitucionalmente exigido. En estos casos se produce una seria disyuntiva entre la vigencia de los principios constitucionales y la justicia de una sanción.

Si se postula que el Derecho pertenece al orden práctico y que persigue el bien del hombre en la vida común a través de la regulación de la conducta,⁴¹ no se puede proponer una solución puramente teórica o dogmática ante casos reales como el expuesto. Así, es fundamental garantizar el debido proceso, pero a guisa de garantía mal se puede tolerar una infracción, por lo cual es necesario establecer límites razonables que no conviertan al debido proceso en un cómplice de la impunidad y que también mantengan vigentes las garantías constitucionales.

En nuestro criterio, si se demuestra la violación de las garantías del debido proceso, pero al mismo tiempo, existe una sospecha fundada o la evidencia de que existió una falta del administrado o la carencia de requisitos para adquirir un derecho o situación favorable, se debe permitir que la Administración Pública pueda ejercer nuevamente sus facultades, especialmente, la sancionadora. El acto administrativo arbitrario e ilícito, obviamente se declarará nulo, pero ello no supondrá una declaración de inocencia del administrado o, en general, que éste adquiera un beneficio por la sola razón de la infracción al debido proceso.

IV. CONCLUSIÓN

La principal proposición con la que concluimos este trabajo, es que la validez de los actos administrativos es un todo complejo de

crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

⁴¹ Sobre la practicidad del Derecho, véase, Massini, Carlos Ignacio, *Sobre el Realismo Jurídico*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1978.

requisitos de valor que dotan a dichas decisiones de autoridad, no únicamente de licitud a la luz de las normas y principios jurídicos, sino también de congruencia y veracidad.

Esta validez, como se habrá podido apreciar a lo largo de este trabajo, no se expresa en el culto a las disposiciones normativas, sino que además del cumplimiento del precepto jurídico, va hacia las exigencias de coherencia y adecuación con la realidad. Es de esta manera como la producción de los efectos jurídicos previstos en los actos administrativos será manifestación de licitud y legitimidad, de tal modo que las resoluciones administrativas sean expresión de justicia y seguridad jurídica en las relaciones Administración Pública y administrados.