

Los Actos Jurídicos

Por OVIDIO H. OUNDJIAN B.

Alumno de la Facultad de Jurisprudencia.

INTRODUCCION

He querido a través de estas páginas, realizar un estudio general sobre los *actos jurídicos*, de una manera sintética, pretendiendo abarcar sus diferencias, analogías y aplicaciones en el régimen Constitucional Colombiano finalizando con un resumen de las irregularidades de que pueden ser objeto.

1) DEFINICIONES DE LOS ACTOS JURIDICOS

Con relación a los actos jurídicos, existen numerosas definiciones de las cuales vamos a ver a continuación las que parecen resaltar por su importancia y que abarcan con más exactitud su concepto:

a) El antiguo profesor de la Universidad de Burdeos León Duguit ha definido el acto jurídico diciendo:

“En estricto sentido, es toda manifestación de voluntad, conforme al derecho objetivo y que produce una situación de derecho subjetivo o condiciona el nacimiento de una situación de derecho objetivo.”

b) Para el doctor Gabino Fraga el acto jurídico es:

“Un acto de voluntad, cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.”

Este autor pone de relieve, según su definición, los siguientes elementos:

- 1) *El motivo*, constituido por el antecedente que produce el acto.
- 2) *La manifestación de voluntad*, que consiste en el acto material que exterioriza esa voluntad y que por lo demás, puede revestir variadas formas.
- 3) *El efecto que produce*, o sea, el objeto inmediato de la voluntad que configura la afectación del orden jurídico.

4) *El fin*, esto es, el resultado que se persigue como consecuencia del efecto jurídico.

c) Para el ilustre jurista Gastón Jeze, los actos jurídicos son:

“Manifestaciones de voluntad de individuos en ejercicio de un poder legal y con el objeto de producir un efecto de derecho.”

d) El profesor Julien Bonnecase, define el acto jurídico con las siguientes palabras: “Es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, sobre el fundamento de una regla de derecho o de una institución jurídica, en contra o en favor de una o de varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o al contrario, un efecto limitado de derecho que se reduce a la formación, modificación o extinción de una relación de derecho.”

Para entender esta definición, basta remitirnos por ejemplo, al caso de la celebración del matrimonio, que engendra para los interesados la situación jurídica de esposos; lo mismo sucede en el contrato de compraventa, el cual hace nacer entre las partes, relaciones jurídicas de vendedor o comprador.

En resumen, bien podríamos decir que el acto jurídico: “Es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, para producir un efecto de derecho.”

De ella se deducen dos elementos de capital importancia:

- 1) La manifestación de voluntad.
- 2) La existencia de un poder legal.

Manifestación de voluntad.—En primer lugar, tenemos que hacer una distinción entre: *Voluntad expectante* y *voluntad declarada*; en principio, todo el mundo tiene el propósito de actuar de una determinada manera, pero el derecho no puede entrar a considerar los propósitos de las personas, de modo que surge como requisito esencial el que la voluntad se haya manifestado en una forma externa.

Ahora bien, para que exista el acto jurídico, se requiere no sólo esa manifestación externa de voluntad, sino que ella esté destinada a producir un efecto jurídico; de lo cual se deduce que las simples manifestaciones de voluntad en las cuales no se cumpla dicha condición, no son actos jurídicos. Esta condición se cumple por ejemplo, cuando el decreto de un gobernador (manifestación externa de voluntad), reforma una ordenanza departamental (efecto jurídico); o tratándose de particulares, en un contrato de compraventa o un negocio jurídico en general.

Además las partes de una manifestación de voluntad están obligadas a una *claridad* para evitar las posibilidades de error o cualquier otro vicio de la voluntad y a una cierta *sagacidad* por decirlo así, para poder prever las consecuencias de esa manifestación de voluntad.

Existencia de un poder legal.—El profesor Jeze dice que el acto jurídico supone un *poder legal*, del que la manifestación de voluntad no es más que su ejercicio; de tal manera que esa manifestación debe ser dada por quien tenga un poder legal para ello, de ahí precisamente que se exija la existencia de una norma superior que invista a un individuo de ese poder, para que le sea factible hacer dicha manifestación; el Congreso, por ejemplo, cuando dicta una ley en ejercicio de un poder legal, tiene una norma superior que lo inviste de ese poder y dicha norma es el artículo 76 de la Constitución Nacional cuando dice: “Corresponde al Congreso hacer las leyes...”; lo mismo sucede en un contrato que celebran los particulares, los cuales obran en ejercicio de los poderes legales que les otorga la capacidad civil para contratar.

Estrictamente hablando en la terminología jurídica, debe hacerse la aclaración, de que cuando se trata de una manifestación de voluntad hecha por un funcionario se debe averiguar si tiene *competencia*, y de que cuando se trata de particulares debe decirse *capacidad*. Si un individuo al hacer una manifestación de voluntad para producir un efecto de derecho carece de ese poder, su manifestación está desprovista de valor jurídico, y cuando es una autoridad la que obra sin ese poder legal, se dice, por los tratadistas, que ha dictado un acto con *exceso de poder o extralimitación de funciones*. Este último término lo expresa la misma Constitución cuando establece la responsabilidad de los funcionarios en su artículo 20 diciendo:

“Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por *extramilitación de funciones* o por omisión en ejercicio de éstas.”

Más adelante, cuando tratemos de las irregularidades de los actos jurídicos, veremos más detenidamente estas modalidades.

2) CLASIFICACION DE LOS ACTOS JURIDICOS

El profesor Jeze clasifica los actos jurídicos por su contenido en:

a) “Actos jurídicos creadores de situaciones generales. (Se denominan legislativos.)”

b) “Actos jurídicos creadores de situaciones particulares. (Se denominan actos subjetivos.)”

c) “Actos jurídicos que confieren a un individuo una situación jurídica. (Se denominan actos condición”).”

d) “Actos jurídicos que hacen constar una situación jurídica general, individual o un hecho. (Se denominan actos jurisdiccionales.”)

3) EL ACTO LEGISLATIVO

El acto legislativo, se caracteriza porque es una norma impersonal, de derecho objetivo que crea una situación jurídica general, es decir, que no se refiere a determinadas personas individualizadas, sino que contiene esencialmente una norma jurídica, en otras palabras, es la ley.

Veamos algunas deficiones de la ley:

El antiguo consejero de Estado y catedrático de la Universidad de París: M. L. Macarel, en su libro *Curso completo de Derecho Público General*, ha dado la siguiente definición:

“La ley es una regla de acción, prescrita por una autoridad a quien consideramos con derecho de establecerla.”

Es una definición muy amplia, pero bastante acertada, que fue dada en 1835 bajo la afirmación de que es el principio del orden que rige la sociedad civil. El mismo autor explica su definición diciendo:

“Es una regla, con lo que queremos dar a entender que en virtud de la obediencia que hemos prometido al entrar en sociedad, debemos conformar nuestras acciones con la voluntad que ella expresa. Añadimos que debe ser *prescrita* por un superior legítimo, cuya condición es efectivamente necesaria, pues de faltar, la regla establecida no es más que una orden arbitraria, un acto de violencia y opresión y no la voluntad racional a la cual hemos de someternos; este superior legítimo es el *legislador*.”

El ya citado profesor León Duguit dice:

“La ley, desde el punto de vista material es el acto por el cual el Estado formula una regla de derecho objetivo, o establece reglas u organiza instituciones destinadas a asegurar el cumplimiento de una regla de derecho objetivo.”

El conocido jurista Bonnetcase, también da una definición, aunque más corta:

“Ley es una disposición de orden general y permanente que se refiere a un número indeterminado de personas y se aplica a ellas durante un tiempo indeterminado.”

Fuera de estas definiciones, se puede afirmar que la palabra *ley* tiene varios sentidos:

En su sentido más lato quiere decir *norma jurídica*, esto es, una regla o disposición que concurre a constituir el ordenamiento jurídico en el sentido de que ella da carácter jurídico a uno o más hechos. (En este amplio sentido entran las leyes escritas, la costumbre, los principios generales del derecho, etc.).

En un sentido *sustancial o material*, se llaman leyes todos aquellos actos de voluntad que dan carácter jurídico a determinados hechos. Son leyes en sentido sustancial o material, no sólo las normas emanadas del poder legislativo, sino también las que emanan del ejecutivo, como los decretos legislativos, los reglamentos, etc. Y finalmente, son también leyes en este sentido, las que emanan de otras entidades de derecho público, como las ordenanzas de los departamentos o los acuerdos de los municipios.

En un sentido *formal o subjetivo*, con la palabra *ley* se indican los actos emanados del poder legislativo, que tienen una forma particular que es, la forma que el ordenamiento jurídico determina para ellas, o sea, la manera en que según ese ordenamiento deben ser expedidas las leyes.

De tal modo, que puede haber actos que son leyes tanto en sentido material como en sentido formal y otros que lo son únicamente en sentido formal, o en sentido material. Por ejemplo: el Código Civil es una ley en sentido material y en sentido formal; lo es en el primer sentido porque es una norma o conjunto de normas jurídicas y lo es en el segundo sentido porque fue expedida por el Congreso en la forma en que, según la Constitución Nacional, deben expedirse las leyes.

Como ejemplo de ley en sentido formal pero no material, tenemos la “ley de presupuesto. Se puede decir en consecuencia que, según su fuente hay varias categorías de leyes: la distinción fundamental se halla entre” “leyes escritas y no escritas”. Las primeras pueden emanar del poder legislativo y son leyes formales, o de un poder distinto como el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias. Por último, otras leyes emanan de las entidades públicas autónomas co-

ino los Departamentos y los Municipios, siendo estas últimas, leyes en sentido material pero no formal.

4) CARACTERES DE LA LEY

En primer lugar, algunos entienden que la característica esencial de la ley es ser *imperativa*; sin embargo, se ha observado que no todas las leyes tienen ese carácter, porque si se atiende a su contenido, las leyes pueden distinguirse en *imperativas u obligatorias*, si imponen deberes; *permisivas*, si conceden la facultad de ejecutar actos o hacer omisiones; *interpretativas* o explicativas, si definen un hecho, un concepto, etc. Pero como se observa fácilmente, esta distinción no solamente dice relación a varias leyes, sino a algunas disposiciones de una misma ley.

En verdad que tampoco parece esencial el carácter de la *coercibilidad*. Es cierto que con mucha frecuencia el ordenamiento prevé la posibilidad de hacer cumplir por la fuerza la ley mediante la *sanción*, pero esto no sucede siempre.

Al contrario de las anteriores, parecen ser verdaderas características peculiares de las leyes la *novedad* y la *generalidad*. La primera es característica de la ley en cuanto ella establece normas, antes inexistentes o las renueva cambiándoles la fuente.

La segunda característica fundamental de la ley es que ella sea *general y abstracta*, en cuanto el acto legal está destinado a regular de una manera general un número indeterminado de casos futuros y eventuales, esta característica vamos a verla en seguida con la teoría de la generalidad de la ley, pero antes creo conveniente agregar otra característica que a mi entender y junto con Macarel, parece importantísima y es la *estabilidad*, porque para que las leyes sean imparciales se requiere que no se sujeten a las circunstancias del momento y deben pensar en el futuro; en ello se funda la confianza de los derechos que aquéllas declaran, pues sin confianza no hay seguridad y sin ésta no hay dicha para el cuerpo político o los individuos. Pero debe anotarse que dicha estabilidad no debe entenderse con absoluto rigor, ya que la ley debe modificarse con el *estado de la sociedad*, con las *condiciones de hecho que la habían determinado* pudiendo llegar a desaparecer por completo con las necesidades sociales que estaba destinada a satisfacer. Bien, me parece al respecto que ha dicho Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*: es propio de

las leyes humanas el sujetarse a los accidentes y variar a medida que se cambian las voluntades de los hombres"; aunque debe entenderse que esta mudanza debe estar bien justificada. Pero veamos:

5) TEORIA DE LA GENERALIDAD DE LA LEY

Según esta teoría, lo que constituye la regla en la ley es la *generalidad* y por consiguiente ella se presenta como una condición indispensable a la ley y el principal elemento de su definición.

Al hablar de *generalidad*, no debemos entender que produce efectos *erga omnes* únicamente, pues un acto administrativo puede ser general en ese sentido; por ejemplo, Jellinek anota que en aquellos estados en que la naturalización puede conferirse por decreto administrativo, el naturalizado adquiere su nacionalidad *erga omnes*, exactamente de la misma manera que en aquellos estados en que la naturalización ha de adquirirse por la vía legislativa.

El concepto de regla general tiene otro sentido muy diferente; por ella debe entenderse primero no ya una decisión emitida *en concreto*, en relación a un caso particular o actual, sino *en abstracto*, para alcanzar a todos los casos de la misma naturaleza que puedan presentarse en el futuro, siempre que aquellos casos se hallen comprendidos en los términos del texto regulador.

En segundo lugar, una decisión normativa no se toma en relación a una o más personas determinadas, sino que está concebida sin referencia a individuos y destinada a tener aplicación para todos los que se encuentren en las condiciones previstas en el texto. Esto no significa, como podría creerse, que de hecho la regla tenga que recibir un número considerable de aplicaciones; bien puede suceder que esto no ocurra sino una sola vez, pero sin embargo, es indispensable que la disposición legal haya sido dictada con el objeto de aplicarse en el futuro, cuantas veces se repita la situación por ella prevista, siendo bastante, para que sea regla general el que pueda ser susceptible de tener aplicación un número indeterminado de veces.

De la misma manera, según esta teoría, la generalidad de la ley no significa que ella se refiera indistintamente a todos los ciudadanos, pues hay muchas que sólo atañen a cierta clase de funcionarios, o de obreros, etc. En realidad lo que caracteriza la regla legislativa es que estatuye impersonalmente. "Políticamente, el carácter general y abstracto de la ley es una garantía de la legalidad contra lo arbitrario de

las decisiones individuales." (Darío Echandía, *Conferencias de Derecho Constitucional*, cap. iv, pág. 49.)

Esta teoría que considera la generalidad de la ley, no es moderna, pues se remonta a la antigüedad y ya Aristóteles decía: "La ley siempre dispone por vía general y no prevé los casos accidentales." En Roma, Papiniano la definía diciendo: "Lex est commune praeceptum" y en la época moderna tenemos al profesor Duguit que dice: "La ley es una regla general y toda disposición que carezca de este carácter no es ley, aunque haya sido dictada por un supuesto soberano."

Ahora bien, en el Derecho Administrativo, las reglas que señalan las atribuciones de un alcance, son generales y desde este punto de vista no hay distinción entre ley, decreto, ordenanza y acuerdo, porque la ley en este sentido jurídico no se aplica únicamente a las que expide el Congreso, sino aquellos actos que, por su contenido material, son aplicables a una serie indeterminada de personas.

Esta teoría de la generalidad de la ley, se halla complementada a nuestro juicio por aquellos que como Laband y Meyer la refutan. Estos autores afirman en síntesis:

Que aquellos que sostienen que toda disposición general constituye una ley no sólo afirman una noción incompleta de ella, desde el punto de vista de la protección, porque desde él, se requiere que tenga un carácter predominante para que obligue a la autoridad administrativa pues, de lo contrario, ésta podría dejar de cumplir y entonces la eficacia de la generalidad desaparecería. La virtud protectora de la ley depende del hecho de que emane de una autoridad superior. En realidad es indispensable que la autoridad administrativa no pueda modificar por sí misma el derecho legal y entonces aparece que el régimen de la legalidad implica un elemento esencial, el elemento *formal*.

Pero como no debemos caer en conclusiones erróneas, las teorías anteriores son ciertas, pero debemos tener, por sobre ellas, aquellos sentidos de la ley de que se habló en el párrafo 4º, como conceptos básicos y fundamentales. Así podremos entender también nuestra estructura constitucional, según la cual, hay actos del Congreso que no tienen un carácter general, como aparece en el caso de una ley de honores (artículo 76 de la C. N., ord. 21º), que viene a ser ley en sentido formal, pero no en el sentido material.

Después de haber hecho un rápido vistazo a la ley y continuando con los actos creadores de situaciones jurídicas generales, las cuales

nacen cuando a un individuo le es aplicable una norma general que regula sus relaciones con los demás, debemos enfocar los decretos, siguiendo con este sistema de síntesis, tratando sólo de aquellos que crean las situaciones antedichas.

6) LOS DECRETOS

El profesor León Duguit dice al respecto: "Todos los actos del Presidente de la República, llevan el nombre genérico de decretos"; esta palabra, cuyo sentido fue durante mucho tiempo indeterminado y que en Francia, durante la Revolución de 1789, se usó para designar las decisiones de la Asamblea Constituyente, se ha reservado para designar los actos del Jefe del Estado.

Hay diversas clases de decretos, entre ellos cabe distinguir aquellos que implican *reglamentos* y que contienen disposiciones por vía general.

Noción de reglamento.—En su compendio de *Derecho Administrativo y de Derecho Público*, Hauriou dice: "El reglamento puede ser definido como una manifestación de voluntad en forma de regla general y que tiende a la organización y a la marcha del Estado con un espíritu a la vez constructivo y autoritario."

Distingue además, los elementos formales y la materia del reglamento. Así pues, de esta distinción y por el aspecto formal un reglamento es una disposición promulgada por una autoridad administrativa que tiene un poder reglamentario; además agrega el mismo autor "el reglamento tiene por objeto propio asegurar el funcionamiento de la administración"; pero el reglamento no es a la manera de una ley, una operación con un procedimiento que pone en juego varios poderes que participan en la decisión, y especialmente, no pone en juego a los representantes directos de una nación, sino que las autoridades administrativas reciben formalmente su facultad reglamentaria de la Constitución, de la organización administrativa y aún, por decirlo así, de la propia naturaleza de las cosas, ya que el gobierno y la administración son imposibles sin el *imperium* y éste comprende la facultad de dictar órdenes y hacerlas cumplir. En consecuencia, este poder le pertenece al Jefe del Estado, a las autoridades departamentales y a las municipales.

Los decretos expedidos por el Presidente pueden ser reglamentarios y se dirigen a asegurar la aplicación de las leyes o a crear nuevas

organizaciones administrativas, etc. De todo lo anterior podemos extraer los elementos o caracteres del reglamento que vienen a ser:

a) *El carácter de regla general*, y en este sentido se asemeja a la ley.

b) *El carácter de ser una manifestación de voluntad*, y la prueba de esto se halla en que ha sido tratado por el Derecho Administrativo como una decisión sometida al recurso de extralimitación de funciones; se nota pues que busca un fin, que puede ser la organización de un servicio o la buena marcha del orden público.

c) *El carácter autoritario y su valor obligatorio*, que son dos elementos que se toman del *Jussus Gubernamental*.

Para completar las anteriores explicaciones, bástenos reproducir las diferencias que existen entre la ley y el reglamento según R. Carré De Malberg, el cual en su obra *Teoría general del Estado* reduce a tres que son las siguientes:

a) El reglamento y la ley, aunque pueden tener el mismo contenido no tienen la misma potestad de efectos. La ley se caracteriza como Estatuto que se impone a todas las autoridades estatales, menos al legislador; el reglamento, carece de ese valor y no es sino una fuente inferior de derecho, pues no sólo *no se impone al legislador* sino que además puede *no obligar a todas las autoridades administrativas*, pero en el sentido de que éstas siguen teniendo la facultad de modificar sus propios reglamentos. Además carece del poder superior de derogar el orden superior creado por la legislación y por tanto, tampoco podría la autoridad administrativa ordenar a título excepcional sirviéndose de la vía reglamentaria medidas que supusieran la violación en detrimento de los administrados, del orden jurídico general que resulta de sus propios reglamentos.

b) El reglamento no tiene la misma potestad de iniciativa y de exposición que la ley. Mientras el poder legislativo se ejerce de una manera incondicional, el reglamento, como todo acto administrativo, es un acto subalterno que, en principio, sólo puede producirse en la ejecución de las leyes. Resulta en consecuencia, que no sólo queda comprendido dentro de la ley en el sentido de que no puede ir contra ella, sino también que, como acto ejecutivo que es, no puede concebirse sino como consecuencia de ella.

c) Finalmente, el reglamento se halla sujeto a los mismos recursos que los demás actos administrativos, cosa que no sucede con la ley.

Finalmente también, podemos considerar como actos creadores de situaciones jurídicas generales las ordenanzas dictadas por las Asambleas departamentales que son verdaderas corporaciones administrativas y los acuerdos dictados por los Concejos Municipales, que pueden considerarse como leyes desde un punto de vista material.

II) EL ACTO LEGISLATIVO Y EL REGLAMENTO EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

7) LAS LEYES

Al respecto el artículo 76 de la Constitución Nacional, dice:

“Corresponde al Congreso hacer leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 1º) Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes; 2º) Expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; 3º) Dictar las disposiciones para la formación del Presupuesto Nacional; 4º) Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse; 5º) Modificar la división general del territorio con arreglo al artículo 5º de esta Constitución; establecer y reformar cuando convenga, las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7º y fijar las bases y condiciones para la creación de municipios; 6º) Dictar los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; 7º) Conferir atribuciones especiales a las Asambleas departamentales; . . . 9º) Crear todos los empleos que demanden el servicio público y fijar sus respectivas dotaciones; 10) Regular el servicio público; . . . 13) Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; . . . 15) Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija; . . . 17) Fijar la ley, peso y tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas; 18) Organizar el crédito público; . . . 20) Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo; . . . 24) Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías.”

El ejercicio de las demás atribuciones señaladas en el artículo 76 de la Constitución Nacional, no implican actos jurídicos que, según la teoría que se expuso anteriormente se pueden calificar de leyes, aunque comúnmente así se denominen. En consecuencia tenemos que los actos que el Congreso expida en uso de las atribuciones que se han transcrito, son verdaderas leyes, por cuanto contienen normas o

reglas jurídicas de carácter objetivo. Con relación a éstas y con las que tienen un carácter simplemente formal, dice el artículo 81 de la Carta Fundamental:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1º) Haber sido aprobados en la comisión correspondiente de cada Cámara en primer debate por mayoría absoluta de votos.

2º) Haber sido aprobados en cada Cámara en segundo debate por mayoría absoluta de votos.

3º) Haber obtenido la sanción del gobierno. . .”

Según esto, el hecho de la sanción es indispensable para la existencia misma de la ley; pero además debemos tener en cuenta que las normas que tienen la forma de la ley, pero que no lo son por su contenido, pueden regir desde la sanción mientras que aquellas que son normas legales en sentido material sólo pueden tener fuerza obligatoria a partir de su publicación y de allí precisamente que se haya dictado el artículo 53 del Código de Régimen Político y Municipal que afirma:

“La ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada.”

No se entra a considerar las diversas teorías existentes sobre la sanción de las leyes, como por ejemplo la Monárquica y tampoco las que se relacionan con la promulgación de la misma, pues dejaríamos de hacer la síntesis que constituye nuestro objeto; pero continuando con este estudio trataremos de:

8) LAS ORDENANZAS

A ellas se refiere el artículo 185 de la Constitución Nacional diciendo:

“Habrá en cada departamento una corporación administrativa denominada Asamblea Departamental que se reunirá ordinariamente en la capital del departamento. . .”

Artículo que señala la corporación que tiene la facultad de dictarlas; y en el artículo 187 de la misma Carta Fundamental determina sus atribuciones al decir: “Corresponde a las Asambleas: 1º) Reglamentar por medio de ordenanzas. . . ; 2º) Dirigir y fomentar por medio de ordenanzas. . . ; 5º) La fijación del número de empleados, sus atribuciones y sueldos. . .”

En cuanto a la organización del servicio público la atribución de este ordinal 5º) se refiere a la fijación de los empleados departamen-

tales, determinando sus atribuciones y asignaciones, respecto de lo cual se dictó el artículo 190 de la C. N.

Todos los actos que se expidan por medio de ordenanzas en ejercicio de las atribuciones que expone el artículo 187 de la C. N. son verdaderas leyes, en sentido material, es decir, en cuanto contienen normas o reglas de carácter objetivo.

9) LOS ACUERDOS

En el artículo 196 de la Constitución Nacional se dispone para cada municipio el funcionamiento de una corporación llamada Concejo Municipal cuyos actos son también verdaderas leyes en el sentido material de la palabra porque como verdaderas leyes del Congreso contienen normas de carácter objetivo.

10) DECRETOS LEGISLATIVOS, DECRETOS REGLAMENTARIOS, DECRETOS EJECUTIVOS

a) *Decretos legislativos*. Son aquellos que el Presidente dicta en caso de guerra o de conmoción interior debiendo llevar la firma de todos los ministros y mediante los cuales no se pueden derogar las leyes sino suspender aquellas que no pueden compaginarse con el estado de sitio. El doctor Darío Echandía fijó el alcance jurídico del Estado de Sitio en los siguientes términos: "Conforme al artículo 212 de la Codificación Constitucional, sólo quedan suspendidas aquellas leyes ordinarias que expresamente lo hayan sido por medio de decretos-leyes expedidos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros. Por consiguiente continúan rigiendo todas las normas legales dictadas para épocas normales en cuanto no hayan sido suspendidas o reemplazadas durante el tiempo de la alteración del orden público. Los funcionarios cualesquiera que sean sus jerarquías y el ramo de la administración a que pertenezcan no tienen mayores atribuciones de las contenidas en las disposiciones legales ordinarias y en las especiales de que tratan los decretos-leyes, ni los ciudadanos ni habitantes del territorio tienen menos derechos de los contenidos en dichos estatutos..."

b) *Decretos reglamentarios*, son aquellos que dicta el presidente en ejercicio de su potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes, facultad que se halla consagrada en el ordinal 3º) del artículo 120 de la Constitución. Ya hemos visto su valor y alcance ju-

ridico dado por los diversos autores, conceptos que han sido muchas veces aceptados por la jurisprudencia de la nación sirviendo de fundamento a muchísimos fallos y que hoy, día encajan en la doctrina constitucional colombiana.

c) *Decretos simplemente ejecutivos*, son aquellos que expide el Presidente para cumplir funciones constitucionales distintas de la potestad reglamentaria, como las contempladas en el ordinal 13 y en el ordinal 19 del artículo 120 de la Carta Fundamental.

En resumen, las leyes propiamente dichas, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos son leyes en sentido material, pero en cuanto a su aplicación práctica debe tenerse en cuenta su aspecto formal, habiendo una jerarquía ineludible que es la siguiente: 1) La ley, el decreto legislativo y el decreto-ley.

2) El decreto reglamentario y el simplemente ejecutivo.

3) Las ordenanzas departamentales.

4) Los acuerdos municipales.

Cada uno de estos actos jurídicos se subordina a sus inmediatos superiores, pero por encima de todos ellos se halla la norma suprema, configurada por la Constitución Nacional, o sea, la regulación fundamental.

III) LOS ACTOS SUBJETIVOS

11) CARACTERES DEL ACTO JURIDICO CREADOR DE SITUACIONES PARTICULARES

El acto jurídico subjetivo se individualiza por el efecto jurídico que produce el cual se refiere *in concreto* a determinadas personas, es decir, crea una situación jurídica individual.

El acto jurídico subjetivo se divide en *unilateral*, cuando la manifestación de voluntad proviene de uno o de varios individuos que persiguen el mismo efecto jurídico; y *bilateral* el cual consiste en una manifestación armónica de voluntades *bilaterales* para producir efectos jurídicos, que también se designan con el nombre de *negocios jurídicos*.

Esta distinción tiene gran importancia porque tiene el interés de resultar de originarse en una división de la jurisprudencia francesa que coincide con aquella que existe entre los *actos de autoridad* y los *actos de gestión*; siendo los primeros, aquellos en que la manifestación de voluntad se hace en forma unilateral, de *imperium* o de

potencia pública y los segundos, o sea los de gestión, son los que resultan cuando la administración obra como un particular.

12) EL ACTO SUBJETIVO EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

A ellos se refiere el artículo 120 de la C. N. cuando dice al respecto:

“Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa... 2º) Promulgar las leyes, sancionarlas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento... 12) Cuidar de la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión con arreglo a las leyes...; 14) Celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas con arreglo a las leyes fiscales...; 15) Ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes...; 17) Expedir cartas de naturaleza...; 18) Conceder patentes de privilegio a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles con arreglo a las leyes.”

Además el artículo 135 de la Constitución dispone que los ministros, los jefes de departamentos administrativos, gobernadores, etc., como agentes del gobierno, pueden ejercer determinadas funciones que le corresponden al Presidente y el cual las delega a dichos funcionarios, funciones que por lo demás, se hallan detalladas en la ley. Pero debemos recordar también que no siempre los ministros del despacho obran con una autoridad delegada, de ahí que el doctor Pareja diga que “los ministros son verdaderos directores de los servicios públicos que se hallan a su cuidado...”; en general, al actuar los agentes administrativos se valen de actos especiales que, cuando crean una situación jurídica particular se denominan actos subjetivos.

Lo anterior que se ha dicho se puede aplicar también a las autoridades departamentales y municipales.

IV) EL ACTO CONDICION

13) CARACTERES

El profesor Gastón Jeze da una definición del acto condición con las siguientes palabras: “Es una manifestación de voluntad, que

tiene por objeto jurídico colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal o de hacer regular el ejercicio de un poder legal.”

Estos actos se caracterizan pues, porque invisten a un individuo de una situación jurídica de carácter general creada con anterioridad; tomemos el caso de un funcionario público por ejemplo; ya sabemos que la función pública se regula por medio de leyes y así en relación con los empleados públicos tenemos que: 1) Se crea el cargo y 2) cuando se quiere ejercer, tiene que haber un nombramiento previo, el cual no crea la situación jurídica sino que inviste al empleado de ella. Por lo general, los nombramientos son actos condiciones unilaterales; pero este no es el único ejemplo, sino que por el contrario, éstos pueden encontrarse por doquier lo cual puede verse en muchos de los textos jurídicos existentes.

14) EL ACTO CONDICION EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Ante todo, debemos observar que, conforme al artículo 120 de la Constitución Nacional en sus ordinales 1º), 4º) y 5º) el Presidente como suprema autoridad administrativa tiene la facultad de nombrar y remover libremente los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos, los gobernadores y en general sus agentes.

Según el artículo 144 de la C. N. puede el mismo Presidente nombrar los Fiscales de los Tribunales Superiores y el Procurador General de la Nación, la designación de los fiscales de los juzgados superiores y sus empleados.

En resumen puede decirse que todos los nombramientos de funcionarios públicos se traducen en actos condiciones ya que como se dijo anteriormente, se coloca a las personas nombradas en una situación jurídica general.

Se ha sostenido además, que el Presupuesto Nacional es un acto condición, por cuanto hace posible que se perciban los impuestos que fueron creados por leyes anteriores, que vienen a ser las verdaderas creadoras de las situaciones generales y que además permite, la inversión de las rentas obtenidas en servicios públicos determinados por medio de leyes. El Consejo de Estado en numerosos fallos ha acogido esta tesis, lo mismo que la Corte Suprema de Justicia. Y esta afirmación respecto del presupuesto nacional, también debe entenderse y aplicarse al presupuesto departamental y municipal.



V) LOS ACTOS JURISDICCIONALES

15) NOCION DE DICHS ACTOS

Se dice que el acto jurisdiccional es: "La manifestación de voluntad en el ejercicio de un poder legal que constata una situación jurídica general, o individual o un hecho con fuerza de verdad legal."

Debe aclararse, que la función no siempre consiste en pronunciar el derecho, pues frecuentemente el juez debe resolver litigios que se refieren principal y exclusivamente a ciertos hechos, los cuales son afirmados por una parte y negados por otra. Indudablemente, la comprobación y el reconocimiento de esos hechos depende de ciertas relaciones de derecho entre las partes; al respecto el profesor Jeze afirma tratando de la diferencia entre la comprobación hecha por el juez y la realizada por el agente administrativo, que no tienen el mismo valor ni la misma eficacia.

La característica de la afirmación hecha por vía jurisdiccional, es que posee la fuerza y la autoridad especial que emana de la cosa juzgada y cuando la autoridad judicial no emplea dicha vía, sólo realiza actos administrativos. En cuanto a la declaración de verdad legal, debe recordarse que ésta puede ser *erga omnes* o inter partes, según que constate una situación jurídica general o una particular o subjetiva.

16) EL ACTO JURISDICCIONAL EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

El artículo 58 de la Constitución dice que la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito y los demás tribunales y juzgados administran justicia. De acuerdo con el artículo 141 de la misma Codificación, el Consejo de Estado desempeña funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y el artículo 154 reglamenta el funcionamiento de los Tribunales Administrativos en los departamentos.

Otros artículos de importancia al respecto son el 164 que autoriza la creación de Tribunales de Comercio y el 214 que le da a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución.

Los actos o sentencias, o fallos que emanen de estos organismos son actos jurisdiccionales, porque constatan una situación jurídica general, o particular o determinados hechos con fuerza de verdad legal, como lo dice la definición.

VI) IRREGULARIDADES DE LOS ACTOS JURIDICOS

17) COMPETENCIA Y CAPACIDAD

Hemos definido el acto jurídico como una "manifestación de voluntad en ejercicio de un poder legal para producir un efecto de derecho"; de tal manera que para la validez de dicho acto se requiere la *competencia* (en los funcionarios públicos) y la *capacidad* (en los particulares).

Esa competencia se halla ligada a los principios señalados en la Constitución por cuanto el artículo 63 de ella dice:

"No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o en el reglamento."

De tal modo que todo empleo debe tener sus funciones determinadas, para poder fijar de esta manera, la órbita jurídica de cada funcionario; si uno de ellos, se sale de los límites de su competencia o viola el ámbito jurídico indicado por la ley, el acto adolece de una irregularidad y se dice que es nulo por exceso de poder.

También puede presentarse el caso llamado *desviación de poder*, que consiste en lo siguiente: El funcionario, obra dentro de su competencia, la cual le ha sido determinada por un precepto legal, pero al dictar un acto persigue *un fin distinto* de aquel para el cual le fue dada la competencia; tenemos entonces que el acto es formalmente perfecto, pero tiene una irregularidad en cuanto a su materia, para cuya comprobación se requiere buscar la intención del funcionario para poder averiguar cuál fue el fin que se propuso, a lo cual se presentan obvias dificultades ya que existe la presunción de que el funcionario obra correctamente, para cuya destrucción se requiere la prueba de la desviación, cosa casi imposible aunque algunas veces se ha podido acreditar como en el caso de una ordenanza de la Asamblea de Bolívar.

En cuanto a las irregularidades de los actos jurídicos realizados por los particulares, éstas se refieren a la capacidad para prestar las manifestaciones de voluntad.

Mucho se puede profundizar al respecto, pero me parece que se ha cumplido mi propósito al poder realizar una síntesis general de toda esta materia.