



141
2ej.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

"LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, COMO MEDIO
DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES, FRENTE A LA
ADMINISTRACION PUBLICA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA EUGENIA GONZALEZ SEGURA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	4
1.1. Centralización	11
1.2. La desconcentración	14
1.3. La descentralización	18
CAPITULO II	
EL ACTO ADMINISTRATIVO	21
2.1. Elementos del acto administrativo	26
a) El sujeto del acto	26
b) La manifestación de voluntad	27
c) El objeto o contenido	27
d) El motivo	28
e) El merito	28
f) La forma	29
2.2. El silencio de la administración	30
2.3. Efectos del acto administrativo	31
CAPITULO III	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	36

3.1. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo	39
3.2. Requisitos de legalidad del procedimiento administrativo	44
3.3. Autoridades que intervienen en el procedimiento administrativo	51

CAPITULO IV

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	60
4.1. Concepto.	69
4.2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo	72
4.3. Requisitos de legalidad del recurso adminis- trativo	86
4.4. Efectos del recurso administrativo	91

CONCLUSIONES	101
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	104
------------------------	-----

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo pretende ser una pequeña aportación al estudio y análisis del derecho administrativo y aunque sabemos que dentro de su contenido puede presentar omisiones o fallas inherentes a la apreciación personal del autor, es por esta razón que lo ponemos a su apreciable consideración.

El tema que a continuación desarrollaremos y que tiene como título "LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, COMO MEDIO DE DEFENSA DEL PARTICULAR PRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL" es un tema de suma importancia y trascendencia económica, ya que por medio de los recursos se trata de defender los intereses económicos particulares y colectivos, a su vez permitiendo también al propio legislador la revisión de sus actos y resoluciones administrativas que emite, para el efecto de reparar alguna falla u omisión que pudiera tener el mismo.

Se ha hecho un amplio estudio sobre este tema, en el cual aportamos criterios doctrinales, pero todos ellos basados en la Legislación Mexicana, concretamente en el Distrito Federal y por juristas mexicanos, así como también un estudio práctico.

Este trabajo está integrado por cuatro capítulos, de los cuales, dos son de teoría y dos son de práctica. En el primer capítulo vemos como se integra la Administración Pública Federal y las diversas formas de organización que se han creado --

verdadero sentido que tienen y ya no constituirán medios de defensa, sino meras trabas y laberintos que harán inútil la rapidez del procedimiento.

De aquí parte la idea de que se impongan sanciones - que sean capaces de regular este tipo de situaciones, para que - las partes que intervienen en el procedimiento, se abstengan de - interponer recursos innecesarios que sólo entorpecen la labor de - la justicia administrativa, a menos de que realmente tengan motivo y fundamento legal en el cual se basen para tal efecto. Todo esto, con la finalidad de que los procedimientos no se dilaten y la justicia que se imparta de parte de los gobernantes sea más - pronta y expedita, y los intereses que pretenda alcanzar el gobernado sean lícitos y oportunos.

CAPITULO I

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- 1.- La centralización
- 2.- La desconcentración
- 3.- La descentralización

Para poder llevar a cabo la satisfacción del interés general de la sociedad, el gobierno mexicano ha tenido que organizarse mediante organismos federales que coadyuven a esta laboriosa tarea. A la estructura que forman estos organismos se le denomina "ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

A manera de definición, diremos que ésta se refiere a la acción que ejerce el estado mexicano sobre sus diferentes organismos federales, otorgándoles diversas facultades y dotándolos de autoridad suficiente para el desempeño de sus funciones. Para este efecto, cuenta con material adecuado y personal capacitado para el cumplimiento de sus obligaciones, ya que el poder público que ejercen les otorga facultades para ello.

El maestro Andrés Serra Rojas, la define de la siguiente manera:

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tienen por finalidad realizar -

Las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (1)

La organización de la Administración Pública Federal, tiene diversas formas que se crearon para satisfacer de manera rápida las necesidades de la sociedad. El artículo 90 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios -- del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Y los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley de la Administración Pública Federal, establecen la estructura del poder ejecutivo, mencionando que está constituido con dos formas principales: la centralizada y la descentralizada, incluyendo dentro de éstas, la desconcentración y la organización paraestatal.

El propósito de las formas de organización administrativa, es por un lado, dividir la carga de trabajo; y por el otro,

(1) SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. México 1977. -- Ed. Porrúa. Pág. 79.

la asignación de atribuciones a órganos administrativos para sacar adelante su trabajo.

Asimismo, el Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como único responsable del ejercicio de las funciones administrativas, según lo establecen los artículos 80 y 89 Constitucionales, que a la letra dicen:

"ART. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En esta disposición se establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente Constitucional de la República. El antecedente histórico de tal disposición se remonta a la Constitución de 1824, en que por primera vez se otorgó el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión a un solo individuo al que se denominó PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, este sistema fue incorporado también en la Constitución de 1857, de la cual pasó a la Constitución que nos rige actualmente, o sea, la Constitución de 1917."

En cuanto al artículo 89 Constitucional, cabe comentar que el mismo sólo trata de enumerar las facultades y obligaciones que nuestra Ley Suprema otorga al Presidente de la República; sin embargo, es importante manifestar que otras facultades y obligaciones también se encuentran diseminadas en diversos artículos de la propia Constitución; por tanto, debemos señalar que el artículo en comentario, sólo menciona facultades y obligaciones enunciativas, pero no limitativas.

Los organismos federales que integran la organización centralizada son los siguientes:

- I.- *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*
(Art. 80 y siguientes Constitucionales).
- II.- *Secretarías de Estado.*
(Art. 90 a 93 Constitucionales).
- III.- *Departamentos Administrativos.*
(Art. 92 Constitucional).
- IV.- *Procuraduría Federal de la República.*
(Art. 102 Constitucional).

Los organismos federales que integran la organización descentralizada, son los siguientes: De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados, las entidades creadas - por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten; entre los organismos federales descentralizados más conocidos están:

- I.- *U.N.A.M.*
- II.- *Petróleos Mexicanos.*
- III.- *Lotería Nacional.*
- IV.- *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de --
los Trabajadores del Estado.*
- V.- *Instituto Mexicano del Seguro Social.*
- VI.- *Ferrocarriles Nacionales de México.*

Dentro de las formas de organización se incluyen las de organización administrativa y las de organización política; - estas últimas considerar al Estado en su unidad, es decir, comprender todos los aspectos del mismo, abarcando el conocimiento del orden jurídico vigente en un estado determinado y comprendiendo todos sus órganos.

Para su estudio, las formas de organización administrativa se dividen de la siguiente manera:

A) Formas Administrativas Centralizadas.

- 1.- Régimen de centralización administrativa.
- 2.- Régimen de descentralización administrativa - con desconcentración, sin desligarse ésta de la organización centralizada.

B) Formas Administrativas Descentralizadas.

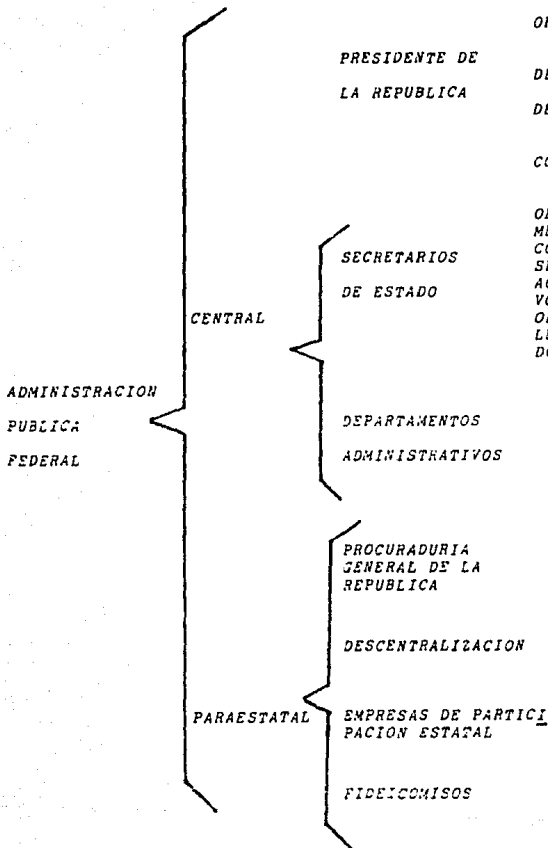
- 1.- La descentralización por región.
- 2.- La descentralización técnica o por servicio. (2)

A continuación tenemos un cuadro en el cual presentamos los elementos de la Administración Pública, según el autor - Pierre Escoube.

(2) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Págs. 528 a 532.

ELEMENTOS DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

- a) Estructura o morfología de la administración.- Comprende el estudio -- de todas las dependencias y oficinas de diversos niveles, en que se divide la administración.
- b) Procedimientos o dinámica de la administración.- Comprende los procedimientos administrativos, conforme a las normas jurídicas que los rigen.
- c) Material y equipo.- Los procedimientos mecánico-científicos se han desarrollado simplificando las labores - de la administración y haciendo mas eficiente el servicio.
- d) Personas o factor humano.- El valor y la eficacia de los servicios públicos dependen de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de -- los empleados públicos en la administración concreta.

**ORGANISMOS:**

DESCONCENTRADOS.
DESCENTRALIZADOS.

COORDINACION:

ORGANISMOS INTER
MEDIARIOS.
COMISIONES INTER
SECRETARIALES.
ACUERDO COLECTIVO.
OFICINAS FEDERALES EN LOS ESTADOS.

1.1. CENTRALIZACION

"La centralización se refiere a la existencia de órganos que se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública." (3)

La centralización se caracteriza por la relación de subordinación que existe entre los órganos públicos a la autoridad central, según el nombramiento que éstos tengan, atribuciones y el ejercicio de sus funciones. Con base en esto, podemos decir, que el poder de mando se encuentra en el estado, ya que es la única persona jurídica titular de derecho y la que tiene la obligación de mantener la unidad de todos los órganos en un régimen jerárquico, ligado a los órganos inferiores con los superiores de la administración.

En esta relación de jerarquía que existe dentro de los órganos, predominan varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración, a pesar de la diversidad que existe de esto. Por tal motivo, cada uno de ellos tiene facultades específicas para el mejor desempeño de sus funciones.

(3) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 22 Ed. México, 1982, Ed. Porrúa, S.A. Pág. 165.

La ejecución de las resoluciones que se tomen, no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, si no sólo por aquellos a los que la ley les confiere competencia para tal efecto. Estos son los que tienen los poderes de decisión y de mando que conserva la autoridad superior, y son a saber los siguientes:

- A) Poder de nombramiento
- B) Poder de mando
- C) Poder de vigilancia
- D) Poder disciplinario
- E) Poder de revisión
- F) Poder para la resolución de conflictos de competencia. (3 bis)

La centralización ha sido perjudicial para el país y para los particulares, ya que la administración pública constituida por las secretarías de estado y departamentos administrativos no se dan abasto con el despacho de los asuntos que tienen que ser atendidos.

La centralización ha originado que vengán a radicarse las principales actividades tanto comerciales como industriales y culturales en la Capital de la República y esto genera problemas a la vida rural y a la prestación eficiente de los servicios urb

nos. Los particulares se han visto afectados con el aumento creciente de la población y el crecimiento frecuente de los negocios que se tienen que atender; de esta manera, se complica el aparato administrativo y se desarrolla una burocracia absorbente y monstruosa, de tal forma que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

A este respecto, los promotores de la reforma administrativa que se ha iniciado en México, comentan un caso típico que muchos particulares han vivido y que se refiere a lo siguiente: por siglos en México se ha padecido una centralización administrativa, que hace que ciudadanos de todos los rumbos del país acudan a la capital, perdiendo tiempo y dinero al hacer largas esperas en oficinas públicas, y que para arreglar algún asunto tienen que realizar una infinidad de trámites y llenar múltiples requisitos para regresar a los pequeños sitios adonde viven, gastados y desilusionados y a esperar durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, a que esos asuntos sean resueltos.

Analizando estos inconvenientes e irregularidades de la centralización y para regular dichas anomalías, se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas que en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se consagran, y a la letra dice:

"ART. 16.- Los titulares de las secretarías de estado, de los departamentos administrativos p_o

drán delegar cualesquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias Dependencias, o de los que establecen los reglamentos."

En consecuencia, se formó lo que es la desconcentración administrativa, que a continuación analizaremos en el siguiente punto.

1.2. LA DESCONCENTRACION

La desconcentración administrativa, es un elemento -- útil que se creó con el fin de aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, para de esta manera, beneficiar al servicio público y a los particulares.

La desconcentración se define como la delegación de determinadas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia, en favor de órganos que les están subordinados jerárquicamente. De esta manera, disminuyen las facultades que les otorga la administración central a sus órganos desconcentrados, quedando sujetos a las políticas generales, programas y disposiciones técnicas que impongan el órgano que desconcentró, limitando su autonomía y restringiendo su libertad.

La desconcentración, se ha caracterizado por la subordinación que existe de los órganos administrativos al poder central, encontrándose dichos órganos subordinados a sus órdenes, con

trol y vigilancia, toda vez que pertenecen tanto a la unidad administrativa, como a la patrimonial del poder central. (4)

En consecuencia y por esta razón, carecen de personalidad jurídica y de autonomía orgánica propia, toda vez que la -- reestructuración orgánica se efectuó dentro de la misma entidad -- central. El fundamento legal de esta forma de organización, la -- encontramos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"ART. 17.- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso."

De lo anterior se desprende que la desconcentración administrativa, es la preparación de un organismo que se encuentra en tránsito hacia la descentralización, atenuándolo y sin romper la vinculación jerárquica que le une al poder central. Concluyendo lo anterior, podemos decir, que la desconcentración es la primera etapa y fue el medio para llegar a la descentralización; tema que a continuación trataremos. (5)

(4) VAZQUEZ GALVAN ARMANDO y GARCIA SILVA AGUSTIN. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. Ed. Soto, S. A., México, 1977. Pág. 112.

(5) FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 165.

1.3. LA DESCENTRALIZACION

La descentralización y la desconcentración, son formas de organización administrativa, que pueden considerarse relativamente nuevas en comparación con la centralización que ha existido desde varios siglos atrás. Se dice que ambas figuras se generaron como consecuencia del crecimiento desorbitado de la población, lo que trajo aparejado un aumento de servicios públicos. En este contexto, el estado tiene la obligación de proporcionar y distribuir estos servicios, por lo tanto, se consideró necesario continuar con rapidez la implementación de un proceso descentralizador, ya que es sumamente importante e indispensable en la actualidad. Sólo mediante este logro se ha podido eliminar el centralismo y el congestionamiento de la Administración Central.

Jorge Madrazo, define la descentralización de la siguiente manera:

"La descentralización en sentido estricto, implica el traslado de una determinada facultad en favor de otro organismo de la Administración Pública Federal, con quien ésta no guarda una relación jerárquica, por lo que en consecuencia, los organismos descentralizados gozan de autonomía orgánica y patrimonial." (6)

La diferencia que hay entre la centralización y la descentralización, es que en la organización centralizada encon-

(6) MADRAZO JORGE. Ci. Por. Comité de Descentralización, Ed. Comisión Nacional de Reconstrucción de la Presidencia de la República, México, 1986, Págs. 144-145.

tramos sólo una persona jurídica de derecho público, titular de -
derechos y responsable de obligaciones que es el mismo Estado. Y
en la descentralización, encontramos siempre una o más personas -
jurídicas, porque la Administración Pública es una acción de vo-
luntad legal que otorga a un órgano atribuciones que debe legal-
mente cumplir, naciendo a la vida jurídica un ente autónomo con -
un ámbito de competencia propia.

Esta comparación nos permite saber que la centraliza-
ción es la base de donde nace la descentralización, ya que es el
Gobierno Central quien al desprenderse de algunos de sus poderes
de administración, da vida a otros organismos con cualidades pro-
pias. Para que puedan actuar y desarrollarse en su campo de ac-
ción, es necesario que cuenten con determinadas características -
que los haga independientes y puedan enfrentarse a otros órganos
creados por la administración central.

De estos elementos o características, el Maestro Mi-
guel Acosta Romero opina:

"Como personas jurídicas colectivas del derecho
público, los organismos descentralizados tienen
las siguientes características:

- 1.- Son creados invariablemente por un acto le-
gislativo, sea Ley del Congreso de la - -
Unión, o bien Decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les
otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.

- 5.- La sede de las oficinas y dependencias de -
ámbito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración
y representación.
- 7.- Cuenta con una estructura administrativa in-
terna.
- 8.- Cuenta con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.
- 11.- Régimen fiscal." (7)

Para el Doctor Andrés Serra Rojas, existen únicamente cuatro elementos que destacan por su importancia:

- 1.- Régimen jurídico.
- 2.- Personalidad jurídica.
- 3.- Patrimonio propio.
- 4.- Autonomía propia. (8)

Estos principios son de mucha importancia para determinar la naturaleza propia de un órgano descentralizado. En lo particular, comparto esta opinión, ya que la descentralización al ser independiente del poder central, adquiere las características antes mencionadas, pero en especial el régimen jurídico es el elemento que verdaderamente le otorga legitimidad al órgano descentralizado, pues existen diversos organismos que tienen personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

(7) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 6a. Ed. México, 1964, Ed. Porrúa, S.A., pág. 210.

(8) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 469.

A continuación, para el mejor entendimiento de las características de las formas de organización administrativa, mencionaremos en forma separada cada una.

CENTRALIZACION:

- 1.- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- 2.- Sus facultades son dadas por la Constitución y la Ley.
- 3.- Es creada por Ley.
- 4.- Organización jerarquizada de la administración establecida de acuerdo a la Constitución y a la Ley reglamentaria.

DESCENTRALIZACION:

- 1.- Tiene autonomía plena.
- 2.- Tiene patrimonio propio.
- 3.- Es creada por Ley o Decreto.
- 4.- Organización autonomía de la organización centralizada.

DESCONCENTRACION:

- 1.- Organización dentro de la organización centralizada.
- 2.- Tiene cierta libertad técnica.
- 3.- Se crea por reglamento o por acuerdo administrativo. (9)

Con base en las diferencias antes citadas, se confir-

(9) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa. México, 1986.

ma que mediante la desconcentración se le confiere competencias a un órgano administrativo determinado y se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y la subordinación que lo une al poder central, mediante la descarga de trabajo a los órganos desconcentrados para el mejor funcionamiento de la Administración Pública. Y en la descentralización, solamente se aleja o se atenúa la jerarquía administrativa en los órganos subordinados conservando de esta manera, el poder central, limitadas facultades de vigilancia y control sobre dichos órganos.

Estas formas de organización administrativa constituyen lo que es la Administración Pública Federal, de las cuales emanar los actos administrativos, tema que a continuación trataremos.

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

- 1.- Elementos del acto administrativo
- 2.- El silencio de la administración
- 3.- Efectos del acto administrativo

La administración pública, en el ejercicio de sus funciones, realiza numerosos actos de diferente naturaleza, los cuales se traducen en crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones. Estos actos emanan de la potestad pública o de sus organismos federales, por medio de los cuales funciona la sociedad. - Estos últimos están constituidos por los organismos centralizados, descentralizados y desconcentrados, que se mencionaron en el capítulo anterior.

Por medio de los actos administrativos o decisiones ejecutorias, el estado protege el interés general de los gobernados, constituyéndose en regulador de los actos administrativos y en determinador de la marcha del gobierno.

La definición de acto administrativo, la refiere el maestro Andrés Serra Rojas de la siguiente manera:

"El acto administrativo es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de la administra--

ción pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." (10)

Por otra parte, el maestro Acosta Romero opina acerca del mismo tema y dice al respecto:

"El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública que crea, reconoce, modifica o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general." (11)

Otro autor que también al respecto da su opinión es - Royo Villanueva, y dice:

"El acto administrativo es un hecho jurídico -- que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta -- en una declaración especial y por su alcance -- afecta, positiva o negativamente, a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública." (12)

De las afirmaciones anteriores podemos externar los -

(10) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 226.

(11) ACOSTA ROHERO MIGUEL. Op. Cit. Pág. 320.

(12) ROYO VILLANUEVA. Derecho Administrativo. Tomo I, México 1950. Págs. 92-93.

siguientes comentarios:

El acto administrativo, supone la existencia de una -
 decisión unilateral previa, por parte del titular del órgano de -
 la administración y dicha decisión afecta positiva o negativamen-
 te los derechos y obligaciones de cada individuo o colectividad -
 que se encuentran dentro de la sociedad y que se relacionan con -
 la administración pública.

Es necesario mencionar la diferencia que existe entre
 los actos administrativos y los actos materiales. Los primeros -
 se derivan de los segundos; de esta forma podemos decir, que los -
 actos administrativos son la manifestación unilateral de voluntad
 que produce efectos jurídicos y tiene por objeto introducir un --
 cambio en el ordenamiento jurídico. Por el contrario, los actos -
 materiales no producen ningún efecto jurídico. Estos actos no --
 conciernen al Derecho, pues sólo de una manera indirecta puede el
 acto material engendrar un efecto jurídico; esto lo hace mediante
 los hechos jurídicos, dando de esta manera lugar a una responsabi-
 lidad.

A manera de ejemplo diremos que es un acto administra-
 tivo ordenar el ensanche de una calle, mientras que constituyen -
 actos materiales, la elaboración de planos y datos técnicos, que -
 preparen la determinación de los hechos jurídicos y encomendar a -
 los trabajadores el abrir las cepas, derruir instalaciones y -
 otros actos más. Sin embargo, no todos los actos de la Adminis-
 tración Pública son actos administrativos, pues se consideran al-
 gunas excepciones como, la expedición de un reglamento o una ley

oir el propio poder ejecutivo.

De lo anterior, podemos desprender las características del acto administrativo, las cuales mencionamos a continuación.

1.- El acto administrativo es un acto de derecho público, porque emana de la Administración Pública o de un órgano dependiente de ésta.

2.- Es generalmente ejecutivo y no contencioso, pues la doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características, es EJECUTIVO Y EJECUTORIO, ya que el órgano de la administración ejecuta sus decisiones con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo o sea bilateral o multilateral, son ejemplos de éste:

- a).- El acto de cobro del impuesto.
- b).- La expropiación.
- c).- Un apercibimiento.
- d).- Una clausura.
- e).- La revocación de un permiso o una concesión.
- f).- El cese de un empleado.
- g).- Otros.

Obviamente, con excepción de los actos ejecutivos administrativos que son simplemente declaratorios o que no necesaa-

riamente implican ejecución; son ejemplos de éstos. El acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el que se procede el juicio de amparo, de conformidad con el artículo 33 de la Constitución o, los actos políticos como las elecciones y otros.

3.- Que emana de una autoridad administrativa en el ejercicio de una potestad de la misma naturaleza. Esto quiere decir, que la decisión y la voluntad son el órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo cual quiere decir que el acto tiene como requisito estar fundado en el Derecho.

4.- Unilateral y concreta, porque existe una sola voluntad y el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad, que también se realiza unilateralmente.

5.- Como acto jurídico implica que la administración puede crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, por lo tanto, puede tener una o todas las consecuencias anteriores.

6.- Para la satisfacción del interés general, ya que mediante los actos administrativos se satisfacen necesidades individuales y generales. (13)

(13) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Págs. 263-274.

De las características del acto administrativo que hemos mencionado con antelación, se desprenden los siguientes elementos constitucionales.

2.1. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- a).- El sujeto público o sujeto del acto administrativo.
- b).- La voluntad declarada legalmente.
- c).- Un objeto determinado o el efecto producido de inmediato y directamente por el acto.
- d).- El motivo, que es el que antecede al acto y lo provoca.
- e).- El mérito, que es el resultado o efecto del acto.
- f).- La forma o expresión externa del acto.

Los cuatro primeros se denominan requisitos de fondo, en tanto que los restantes, son requisitos de forma. A continuación, explicaremos en forma breve el significado de cada uno de estos elementos constitucionales.

a).- El sujeto del acto administrativo.

El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos individuales o colectivos a quien se encomienda el ejercicio de la función administrativa; ésta consiste en llevar a cabo todos los actos administrativos que son propios del poder ejecutivo. Por lo tanto, es de suma importancia que la persona o sujeto del acto, se encuentre investida de poder público, ya que para poder ejercer ese poder y resolver con eficacia el acto administrativo, debe tener esta característica aunque no se trate de

un funcionario de derecho.

b).- La manifestación de voluntad.

Para la formación del acto administrativo se requiere de una voluntad legalmente manifestada, esto es, que se exprese con libertad y no se encuentre viciada en cuanto a su consentimiento; dicha voluntad se expresa por lo general en forma escrita. Esta voluntad debe manifestarse objetivamente y exteriorizarse para que pueda ser perceptible siguiendo los siguientes requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar asociada con error, dolo o violencia.
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

c).- El objeto o contenido.

Se refiere al objeto del litigio, es decir, es lo que el actor exige del demandado, pues si no hay objeto, no hay litigio. A este respecto, Carnelutti nos dice: "El objeto del litigio es el bien contenido o sea el bien respecto del cual existe el conflicto de intereses que constituyen el litigio."⁽¹⁴⁾

El objeto de los actos administrativos sigue línea--

(14) CARNELUTTI. Cit. Por. Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Págs. - 43-45.

mientos jurídicos semejantes, pero están gobernados principalmente por el interés general o por la utilidad pública.

Por esta razón, el objeto de los actos administrativos debe ser:

- a) Determinado o indeterminable.
- b) Posible o estar en el comercio.
- c) Lícito cierto, cuando la ley lo permite y no lo --
prohíbe, salvo en caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres.
- d) Que el objeto del acto administrativo no contraríe el orden público.
- e) Que se ajuste a la ley.
- f) Que no sea incongruente con la función administrativa.

d).- El motivo.

El motivo es el antecedente que funda y da origen a la causa del procedimiento, entendiéndose por esto, el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que proceden al acto administrativo y que deben existir obligatoriamente. En la opinión de Carnelutti dice: "Los motivos son la indicación de los hechos jurídicos que sostienen la pretensión." (15)

e).- El mérito.

Para el maestro Manuel María Díez, por mérito del ac-

(15) CARNELUTTI. Cit. por Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Págs. -- 58-63.

to se entiende: "La conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación y la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener." (16)

Fiorini nos dice a este respecto, que el mérito del acto puede apreciarse en relación a tres características: la eficacia, la equidad y la moralidad. A continuación damos una breve explicación de cada una de éstas:

LA EPICACIA del acto se refiere a la utilidad máxima que puede obtenerse de sus fines.

LA EQUIDAD del acto permite obtener los resultados -- más profícuos, sin perjudicar en lo más mínimo los derechos de -- terceros.

LA MORALIDAD se refleja esencialmente en la conducta de los sujetos que intervienen en su realización.

f).-La forma.

Está constituida por los elementos externos del acto administrativo, es decir, la configuración externa del acto.

Estos elementos deben ser observados por el acto para que tenga eficacia jurídica, esto es, su existencia y determinación de las consecuencias jurídicas. De esta manera decimos que

(16) DIEZ MANUEL MARIA. Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1963. Págs. 46-48.

la forma escrita en los términos del artículo 16 Constitucional, implica su redacción, motivación y fundamentación, firma del funcionario y nombre de la persona a quien se dirige, para que no existan dudas respecto de la existencia del acto administrativo, respetando así las garantías de los interesados, ya que éstas se establecen con el fin de mantener determinadas seguridades jurídicas.

2.2. EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION

Todos los particulares tienen derecho a hacer sus peticiones de manera pacífica y respetuosa frente a la Administración pública. Por lo consiguiente, a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quién se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario.

Existen numerosos casos en que la autoridad está obligada a informar a los particulares sobre las peticiones que éstos formulen, por así exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos. A la negativa de parte de la autoridad se le conoce como "NEGATIVA FICTA", contra la cual el particular puede proceder. El fundamento legal se encuentra en el artículo 8 Constitucional, que a la letra dice:

"ART. 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de ma-

nera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición de bend recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

2.3. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo está destinado a producir determinados efectos jurídicos, ya que la integración de su propia naturaleza así lo permite. Cabe mencionar que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad, que significa tenerse por válido, mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez.

Una vez que el acto administrativo es válido y perfecto, produce ciertos efectos que consisten en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso en particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

El efecto más importante del acto administrativo, relacionado con los particulares, es de que los derechos y obligaciones que engendra, tienen un carácter personal e intransmisible, por lo tanto, sólo pueden ser ejercitados o cumplidos por la persona a la cual el acto se refiere.

Los efectos del acto administrativo se producen entre la administración pública y los gobernados, sin embargo, el acto generalmente tiene un carácter personal y directo, por lo que los sujetos que no hayan intervenido en su formación o a quienes no va dirigido, no debe producirles consecuencias jurídicas. No obstante, ocasionalmente y de manera directa, pudiera verse afectado alguien que no intervino en el procedimiento administrativo. En este caso, se trata de un tercero cuya legitimación, para expresar su interés ante la autoridad, derivará específicamente de esa afectación.

La afectación puede caer en alguno de los demás órganos de la administración, en otras entidades públicas o en los particulares. Son ejemplos de éstos una exención de impuestos o una concesión.

En el derecho administrativo se entiende por terceros: a) aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo y b) aquel que tiene un interés jurídico directo que se otorgue o no, o en que se modifique el acto administrativo.

Los efectos del acto administrativo se extingue de dos formas distintas:

A) Por los medios normales, los cuales se dan con la realización práctico-jurídica del acto administrativo, esto es, mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todos los

actos necesarios para suplir el objeto o contenido del propio acto. La realización voluntaria se da, ya sea por los órganos internos de la administración o también por parte de los particulares, de manera que el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización del objeto.

B) Por los medios anormales; éstos se dan por una serie de procedimientos, cuando no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican impidiendo su realización o haciéndolo ineficaz. Estos procedimientos son:

- 1) Revocación administrativa.
- 2) Rencisión.
- 3) Prescripción.
- 4) Caducidad.
- 5) Término y condición.
- 6) Irregularidad e ineficacia del acto administrativo.
- 7) Extinción por decisiones dictadas en recurso o proceso ante tribunales administrativos, federales y laborales. (17)

A continuación, por medio de un cuadro, explicaremos algunas de estas formas de extinción del acto administrativo.

(17) ACOSTA ROMERO NIGUEL. Op. Cit. Págs. 85-89.

CUANDO FALTA:

- a) Manifestación de voluntad.
 b) Objeto.
 c) Competencia.
 d) Formas constitutivas del acto jurídico.

CAUSAS:

- a) Irregularidad u omisión de la forma.
 b) Inexistencia de motivos o defectos en la apreciación de su valor.
 c) Ilegalidad en los fines del acto administrativo. (Desviación del poder).

INEXISTENCIA:

NULIDAD:

REVOCACION:

Retiro unilateral de un acto administrativo válido por un motivo superveniente.

EXTINCION
 DE LOS ACTOS
 ADMINISTRATI
 VOS.

RESCISION Y
PRESCRIPCION:

Se dan por terminadas las obligaciones por voluntad de los interesados o por simple transcurso del tiempo.

CADUCIDAD:

Se presenta por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo.

TERMINO Y
CONDICION

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta, la condición es de realización incierta.

RENUNCIA DE
DERECHOS

Es un modo anormal de extinción, requiere de la manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha determinada.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 1.- La naturaleza jurídica del procedimiento administrativo
- 2.- Requisitos de legalidad del procedimiento administrativo
- 3.- Autoridades que intervienen en el procedimiento administrativo.

Como introducción al estudio del procedimiento administrativo, haremos una diferencia entre los conceptos: proceso y procedimiento. A este respecto el maestro González Pérez nos dice:

"El proceso es una institución jurídica de satisfacciones y de pretensiones, precisamente -- aquel sistema que confía la satisfacción de pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independientemente y supra ordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal, es la serie o sucesión de actos regulada por el derecho. Por eso se ha podido afirmar, que el proceso es al procedimiento como el acueducto -- al agua que por el mismo corre." (18)

Otra definición que juzgamos mas clara y acertada, es la del Doctor Eduardo Pallares, que alude en forma importante a la naturaleza del proceso administrativo, en los términos siguientes:

(18) GONZALEZ PEREZ JESUS. Derecho Procesal Administrativo Mexicano no. 1a. Ed. México, 1988. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 65.

"Proceso administrativo, es aquel en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilar son de orden público, por afectar directamente al Estado." (19)

Una vez definidos los conceptos, procedimiento y proceso, queda fijada la posición que en la teoría ocupa. El procedimiento es la ordenación de los actos del proceso, por ello normalmente cada proceso se desarrolla a través de un procedimiento específico.

Para que el acto administrativo tenga eficacia jurídica y técnica, requiere de actos preliminares. Al conjunto de estos actos previos, así como a los definitivos se les denomina procedimiento administrativo. Estos están regulados por las normas jurídicas, a través de las cuales se manifiesta la voluntad de los órganos que componen a la administración pública. Toda vez que el acto administrativo no puede ser producto de cualquier manera a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado. (20)

Aunado a esto el ejercicio de la función administrativa implica la acción de las atribuciones de la autoridad, la cual

(19) PALLARES EDUARDO. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 1a. Ed. México, 1952. Ed. Porrúa, S. A. Pág. 159.

(20) SERRA ROJAS ANDRÉS. *Op. Cit.* Pág. 145.

debe apegarse al principio de legalidad para que no rompa con el esquema jurídico plasmado en la Constitución. De esta manera el ejercicio de la administración pública se somete a requerimientos técnico-administrativos, con el fin de cumplir con su propósito - en la vida social. Por esto, la autoridad requiere de datos e informaciones, que le permitan justificar la afectación de la esfera jurídica de los gobernados a través de los actos administrativos, éstos los recaba durante el procedimiento administrativo.

Este tipo de procedimiento tiene como propósito orientar la acción de la autoridad y producir cambios concretos en la conducta social. Por este motivo requiere de una reglamentación que se encuentre establecida en la ley.

Sin embargo, debemos reconocer, que en nuestra legislación existen lagunas que influyen en la reglamentación del procedimiento administrativo, en virtud de que no cuenta con la rapidez y explícitas del procedimiento judicial, ni tampoco pueden reglamentarse estrictamente las facultades discrecionales que la ley encomienda a los órganos administrativos. Esto hace difícil conjugar dentro del principio de legalidad, por una parte, el interés público que implica la función administrativa y por la otra, el respeto a las garantías de los gobernados. Sin embargo, el procedimiento administrativo como regulador de la intervención estatal, debe contener cuando menos las normas relativas a la personalidad, forma de computar términos y requisitos de las notificaciones, la manera de permitir la audiencia a las partes, el esta-

blecimiento de los medios de prueba y su objeción, así como las consecuencias del silencio administrativo y el alcance de las resoluciones. (21)

El procedimiento administrativo en general, está formado por una serie de formalidades que se establecen con el fin de evitar las arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el aseguramiento del interés público, al mismo tiempo que la defensa del derecho particular.

La Administración Pública, se encuentra obligada a -- mantener el interés general, así como la defensa de los intereses de los particulares y están obligados a seguir un desenvolvimiento legal, ya que éste constituye una garantía sólida de ambos intereses. El procedimiento administrativo es generalmente contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista.

Se dice que es contradictorio, porque nos encontramos en la presencia de numerosos procedimientos entre sí, que son tantos como leyes administrativas; inquisitivo, porque su propia naturaleza hace necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con exactitud, las cosas o motivos que funda el acto administrativo; escrito, porque ésta es la forma normal y adecuada de cómo deben revestir los actos administrativos. Se debe tomar en cuenta que las actividades cotidianas de la administración o acuerdos -- verbales de escasa trascendencia son útiles para el manejo de los

(21) FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 257.

asuntos.

Poco formalista, toda vez que así lo exige la rapidez y eficacia de la administración para el mejor despacho de los numerosos asuntos.

3.1. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

"El procedimiento administrativo, se encuentra constituido por un conjunto de trámites establecidos por la ley, que determinan los requisitos de forma y los caminos a seguir, procediendo a preparar y contribuir a la perfección de las decisiones administrativas, respetando las garantías individuales para el mantenimiento de los derechos de los gobernados." (22)

En otras palabras, el procedimiento está constituido por una serie de formalidades que se establecen de manera general para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, - en este caso el aseguramiento del bien público.

Por medio del procedimiento administrativo, se señala el desarrollo legal que lleva a cabo el poder público para ejecutar las leyes administrativas y algo muy importante, que posteriormente veremos, es que también a través del procedimiento administrativo se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. - En el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia, se concluyó, que son seis las características fundamentales que debe reunir todo procedimiento administrativo.

(22) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Págs. 275-278.

CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 1.- El principio de la audiencia de las partes.
- 2.- Enumeración de los medios de prueba, que deben -- ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
- 3.- Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.
- 4.- Precisión de los actos, para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
- 5.- Necesidad de una motivación, por lo menos sumaria, de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
- 6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares. Como reglas generales complementarias; la declaración de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular, debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quién las infrinja.

El procedimiento administrativo, debe conciliar, por una parte, el interés público que reclama el cumplimiento inmediato de las leyes, para lo cual se necesita que los procedimientos se inicien de oficio y que se dicten las resoluciones con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del orden administrativo; y por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que le permitan al ciudadano la posibilidad de defender, para evitar posibles arbitrariedades.

Cuando esta conciliación no resulta posible, se justifican los intereses privados frente los intereses colectivos. (23)

Es de reconocerse que el principio de legalidad, es el sustento jurídico más importante en un estado de derecho como en el que vivimos. Este principio se traduce en que la autoridad solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le permite, y que además está obligada a hacer en los términos que la misma establece, porque si la autoridad no sigue al pie de la letra el texto de la ley, en consecuencia, estará faltando al cumplimiento de este requisito de legalidad y contrariando el orden jurídico. Por lo tanto, el funcionario debe someterse a la ley y no desvirtuar su sentido, ya que en el Derecho Mexicano, la especialidad o particularidad de la ley puede conducir al concepto de ley privativa y ser contraria al artículo 14 Constitucional. (24)

La aplicación de la ley puede generar las siguientes consecuencias:

a) Aplicación correcta de la ley. Genera el mantenimiento normal del orden jurídico, para el cual deben colaborar ad ministración pública y particulares, exige que el funcionario actúe de acuerdo con la ley.

(23) GONZALEZ DEL RIO MANUEL. Compendio de Derecho Administrativo. 1a. Ed. Cárdenas Distribuidor y Editor. Págs. 100-101.

(24) CARRILLO FLORES ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a. Ed. México, 1973. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 75.

b) Aplicación inexacta o indebida de la ley por parte de un funcionario, por alguna de las causas siguientes:

- 1.- No la toma en cuenta deliberadamente, o por ignorancia.
- 2.- Se niega o se resiste a aplicarla.
- 3.- La aplica con una indebida interpretación.
- 4.- La aplica con exceso o con demérito.
- 5.- Reduce el campo de la aplicación de una ley, en perjuicio del interés de los particulares, y
- 6.- Aplica otra ley, y no la indicada para el caso o situación.

En consecuencia, todos y cada uno de estos casos da origen a recursos y acciones administrativas, para mantener el principio de la legalidad de los actos administrativos. Esto trae aparejada la responsabilidad personal del funcionario, que al tomar medidas que no estén conforme a derecho, está violando la esfera jurídica del gobernado.

Este principio es aplicable para la autoridad administrativa, para el gobernado, en relación con los actos provenientes de la autoridad, y tiene como propósito dar seguridad jurídica a las actuaciones de la misma, preservando las garantías mínimas del particular en respeto a su esfera jurídica.

El principio de legalidad, tiene su fundamento jurídico en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. En donde se delimitan las facultades de la autoridad y se da la base para los

procedimientos administrativos, en cumplimiento de la función pública, dicho principio tiene como propósito dar seguridad a los procedimientos y claridad a las relaciones entre los gobernados y el estado, sobre todo, en el ejercicio de sus atribuciones manifestadas en actos de gobierno.

Como la administración pública actúa a través de órganos que no buscan la persecución de ningún interés que a ello incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común, debe admitirse que en la generalidad de los casos no tiene motivo para actuar en contra de la norma jurídica y aceptarse, salvo prueba en contrario, que el órgano del estado obra de acuerdo con la ley.

Sin embargo, la administración pública por la complejidad de sus actividades, y durante el desarrollo de sus funciones, puede incurrir en defectos o excesos al emitir los actos administrativos en que se traduzcan los actos del gobierno o de autoridad; por tal motivo, la misma ley prevé la posibilidad de que tales actos sean revisados, a fin de que los gobernados sólo reciban la afectación de su esfera jurídica. Cuando la ley autorice esta revisión, puede ser de oficio, es decir, a instancia de la misma autoridad para dar seguridad a sus decisiones, o bien a instancia de los particulares, cuando a éstos se les da la oportunidad de denunciar aquellos casos que los aquejan; éstos se instruyen como recursos administrativos. (25)

(25) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Págs. 172-174.

3.3. REQUISITOS DE LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Existen diversas opiniones acerca de los requisitos esenciales que debe reunir el procedimiento administrativo, sobre todo cuando afecta directamente al particular, como se contempla en el artículo 14 Constitucional, que a la letra dice:

"ART. 14 CONST.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata. En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Pueden existir actos de gestión que no afectan los intereses del particular, entonces no habrá necesidad de una formalidad del procedimiento, siempre y cuando éste se ajuste al principio de legalidad. (26)

Los derechos públicos de todas y cada una de las personas son derechos empíricamente seleccionados, los que se les da el rango de constitucionales, por considerarseles susceptibles de

(26) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. Ed. México. Ed. Porrúa, S.A. Págs. 683-684.

ser alterados y violados con mas frecuencia por la autoridad, por lo tanto, son merecedores de una especial proteccion. La categoria y proteccion constitucional que se les otorga no serviria de mucho, si no estuviera respaldada por una defensa tambien constitucional, que proteja aún más, los derechos particulares. Este respaldo que existe aparte del ya mencionado, en el procedimiento administrativo el cual se mencionó con anterioridad; sin embargo, para que dicho procedimiento tenga eficacia jurídica y plena, debe contar con ciertos requisitos, a los que se ha denominado REQUISITOS DE LEGALIDAD.

Los requisitos de legalidad son los requisitos con -- que debe contar todo procedimiento administrativo, ya que son éstos los que rigen la constitucionalidad de la ejecución de cualquier acto en contra del gobernado, toda vez que si se afecta la esfera jurídica de éste, sin que el procedimiento administrativo de ejecución reúna dichos requisitos, resultaría ser un acto inconstitucional.

La administración pública, tiene a su cargo la salvaguarda de los intereses particulares, por lo tanto, no puede afegtar a éstos, sino que se apega a los requisitos de legalidad como son: la garantía de audiencia, que consiste en dar al demandado o afectado, la oportunidad de defenderse; la garantía de previa audiencia fue tomada por los juristas norteamericanos de sus predecesores ingleses, que la habían conquistado desde los tiempos de Juan sin Tierra y posteriormente fue incorporada a la Legislación

Constitucional Mexicana en el artículo 14 constitucional; fue regida en diversas de nuestras constituciones. En la Constitución de 1857, el artículo 14 generó muchas contradicciones, en las opiniones para investigar si este precepto regía en materia civil o también en materia penal. En 1886, los constituyentes quisieron establecer y consagrar en México el principio anglo-sajón del "Debido Proceso Legal", pero por una deficiencia de su técnica parlamentaria no pudieron hacerlo.

En la breve explicación de los antecedentes de este artículo, hemos visto como el precepto legal ha ido evolucionando de su aplicación en materia penal y de que toda privación de derechos sólo puede hacerse por los tribunales judiciales, a una aplicación general principalmente a la materia administrativa.

El artículo 14 párrafo 2° de la Constitución dispone:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Este precepto constitucional ha ido evolucionando en cuanto a su interpretación y ha sido sujeto a diversas revisiones en lo referente a su aplicación en materia administrativa.afortunadamente, esta garantía se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos. La función de la misma adminis-

tración, tiene numerosas facultades para la ejecución directa de sus resoluciones, sin la intervención de las autoridades judiciales, pues cada poder puede moverse en la esfera que constitucionalmente le corresponde, siempre y cuando la autoridad que dicte sus resoluciones y las ejecute, se apegue estrictamente a las formalidades esenciales del procedimiento señalado por la ley.

Existe un gran problema constitucional en el estado actual de derecho en que vivimos. Afortunadamente, existen principios básicos que rigen dicho problema, como son:

1.- La obligación que tiene el poder administrativo de cumplir con las garantías consagradas en el párrafo 2º del artículo 14 Constitucional. Cabe mencionar que en numerosas ocasiones, la autoridad administrativa emite resoluciones que afectan a un particular. Es aquí cuando debe respetarse la garantía de audiencia y legalidad que el gobernado tiene a su favor.

2.- Existen casos como excepción, en que la propia constitución en forma expresa o general, señala los casos en que el poder público puede ejecutar directamente sus resoluciones, sin intervención de las autoridades judiciales y sin sujetarse a lo que dice el citado párrafo del mismo artículo constitucional.

Sin embargo, debemos insistir en que en ambos casos el poder administrativo está obligado a respetar y mantener las garantías constitucionales citadas, que establecen el juicio con-

la obligación de seguir las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, como son la de audiencia y de legalidad.

Respecto al primer caso, cuando una autoridad administrativa priva de sus derechos a un particular, éste goza de la -- protección constitucional, por lo tanto:

a) La autoridad administrativa debe ceñirse estrictamente a la ley que ha de aplicarse, esto es, LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

b) La autoridad administrativa debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, en particular con la GARANTIA DE AUDIENCIA, esto es, que exista la posibilidad de que en el procedimiento administrativo el gobernado pueda manifestar lo que a su derecho corresponda.

c) La ley administrativa debe establecer el procedimiento administrativo como una garantía de carácter constitucional, pues la falta de dicho procedimiento es violatorio de la Constitución.

En el segundo caso planteado, la Constitución autoriza los términos en que debe actuar la autoridad administrativa. Son esos mandatos los que deben regular el procedimiento que lleve a una resolución administrativa que priva de sus derechos a un particular. Son ejemplos de éstos, las resoluciones administrativas en materia de expropiación por causa de utilidad pública y el ejercicio de la facultad económico-coactiva.

Existen casos, en que a pesar de los lineamientos que marca la Constitución, la ley administrativa hace caso omiso de los mismos. Aunado a esto, se dice que la ley no debe alterar el texto constitucional, aunque ésta por razones de interés general, haya considerado indispensable un determinado régimen administrativo. Esto debe ser materia de meditación, ya que la conveniencia de establecer garantías sociales para los casos en que actúa el poder público, debe estar orientada a no afectar un derecho particular, pero sí contraviniendo al propio interés general.

A continuación, mencionaremos algunas EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

"La garantía que establece el artículo 14 Constitucional, debe interpretarse en el sentido de que a cualquier acto de la autoridad que implique afectación a los derechos individuales, debe anteceder un procedimiento, pero sin que sea preciso que la autoridad judicial sea indefectivamente la que debe intervenir para resolver."^m
(27)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, VIOLACION DEL. - Si con motivo del cobro de impuestos en el Distrito que se hace a un causante, éste ofrece diversos elementos de prueba y la autoridad respectiva para justificar sus actos, no hace alusión a dichos elementos, ni expresa los motivos por los cuales no los toma en consideración, -- sin duda alguna, que con tal omisión quebrante los preceptos relativos de la Ley de Organización del Servicio en Materia Fiscal, lo cual -- constituye una violación del procedimiento que -- por estar comprendida en los artículos 103 y --

(27) Semanario Judicial de la Federación, Tomo 35. Pág. 1958.

104 de la Constitución Federal, aplicables por analogía, amerita la concesión del amparo, para el efecto de que, apreciándose por quien corresponda, el valor de tales elementos probatorios, que fueron ofrecidos oportunamente por el interesado, se dicte la resolución definitiva que proceda. (28)

ID. IE.- Si las infracciones de una cooperativa son de tal naturaleza, que traigan la incapacidad o inhabilidad de los agremiados, para desarrollar las actividades a que se dedican, es indudable que tales irregularidades no pueden corregirse con multas ni con la buena voluntad de la sociedad, y por tanto, la única sanción aplicable, es la cancelación de la autorización para el funcionamiento de la cooperativa que incurra en tales irregularidades. (29)

AUDIENCIA, GARANTIA DE, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Si algún valor tiene la garantía del artículo 14 Constitucional, debe ser no solamente obligado a las autoridades administrativas a -- que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimiento de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero si debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le de oportunidad de defenderse. (30)

GARANTIA DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Si ni del contenido del acuerdo reclamado, ni de ninguna otra constancia, se desprende que se hubiera seguido en contra de la quejosa algún procedimiento en el cual fuera oída para que presentara su defensa, ni tampoco

(28) Semanario Judicial de la Federación. Tomo 41. Pág. 1035.

(29) Semanario Judicial de la Federación. Tomo 42. Pág. 2246.

(30) Semanario Judicial de la Federación. Tomo 102. Pág. 494.

se invoca ninguna disposición legal que sirviera de fundamento para dictar dicho acuerdo es patente la violación de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, puesto que se priva a la quejosa de sus propiedades, posesiones y derechos sin haberse seguido en su contra procedimiento alguno en que fuera oída, ni tampoco existen mandamientos escritos de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. (31)

Los requisitos enunciados con anterioridad, son parte del procedimiento administrativo, éstos se formaron con el propósito de dar seguridad jurídica a los particulares y a la propia autoridad, independientemente de que son obligaciones establecidas como garantías de seguridad jurídica, en nuestra máxima Ley, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3. AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La satisfacción de los intereses colectivos se llevan a cabo por la función administrativa, que se realiza fundamentalmente por el Estado; para esto, el Estado se organiza en una forma especial y adecuada, a manera de no causar perjuicio a otras organizaciones administrativas que excepcionalmente realicen la misma función.

La organización especial de la que hago mención es la "Administración Pública" y se entiende por ésta: "El organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales".

(31) Semanario Judicial de la Federación. Tomo 118. Pág. 71.

En un sentido material "Es la actividad de este organismo concide_ rado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto cr_ sus relaciones con otros organismos semejantes como con los parti_ culares para asegurar la ejecución de su misión."

La administración pública es uno de los poderes del - estado y forma parte importante en la que se halla depositada la_ soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo, la adminis- tración pública, así como el Poder Ejecutivo no cuenta con perso- nalidad jurídica propia, sólo constituyen medios por los cuales - se manifiesta la personalidad misma del Estado, sobre de la que - mucho se ha discutido, llegando a la conclusión de que el Estado_ tiene una doble personalidad, pues la teoría de la doble perso- nidad del Estado sostiene la existencia de una personalidad de de_ recho público y otra de derecho privado. La primera como titular_ del derecho subjetivo de soberanía; la segunda, como titular de - derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Por otra parte, de acuerdo a la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia (1917-1965 - Segunda Sala, Tesis_ 87) el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas:

Como entidad soberana. Encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como er_ tidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir personas civi- les.

Ahora bien, dada la amplitud que existe de la función administrativa, se impone la necesidad de crear múltiples órganos se caracterizan por esferas especiales de competencia y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia ; no se debe confundir el órgano con su titular, pues aunque este último es una persona física, tiene junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en favor e interés del Estado.

Sin embargo, aunque los órganos carecen de personalidad propia, no se encuentran obstaculizados para que el derecho objetivo regule la situación de éstos, dentro de lo que es la organización administrativa, toda vez que de no existir un régimen jurídico que ligue y relacione a los diferentes órganos estatales, la organización pública tampoco existiría.

Los órganos de la administración pública son unidades entre las cuales se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa, y dentro de la administración pública y su estudio se halla relacionado íntimamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia y con la delimitación del origen de ésta.

Respecto a la naturaleza jurídica de la competencia sólo podemos decir, que forma parte de uno de los elementos integrantes del acto administrativo; por lo tocante al origen de la competencia de los órganos de la administración, nos remitiremos

a la tesis adoptada por nuestra Legislación; y existen al respecto dos tendencias de las cuales, una estima como origen de la competencia la delegación y otra considera que el origen está en la atribución que de ella hace la ley.

La primera teoría a que nos referimos, parte de la base de que de acuerdo con el régimen constitucional en la administración pública, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, pero como él solo no puede realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de estas facultades a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquél manteniéndose de esta forma, la unidad del Poder Ejecutivo que se establece en el régimen constitucional.

Como podemos ver, esta teoría es inadmisibles ya que los órganos del estado no tienen derechos propios, sino que las facultades que ejercen son propias del estado y éstos se les atribuyen, no para formar parte del patrimonio del funcionario que es su titular, sino como una esfera legal que marca los límites dentro de los cuales puede actuar el órgano de que se trata.

A consecuencia de esto, las facultades que les son atribuidas no se pueden delegar. En contra de este principio adoptado por la teoría de la delegación, la teoría del origen legal de la competencia sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la

administración. Esta teoría descansa en los elementos que fundan el principio de legalidad, sin embargo, en un principio es exactamente la aseveración que hacemos sobre el origen legal de la competencia, nuestro sistema legal admite la teoría de la delegación. Asimismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se previene que el despacho y resolución de los asuntos de dependencias corresponderán originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos, cualesquiera de sus funciones o mas bien dicho, sus facultades, excepto aquéllas que por disposiciones del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Artículo 16 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Notablemente en el artículo citado, se advierte que - la misma ley y no la voluntad de los funcionarios, es la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen y fundamento de la competencia delegada. La división de competencia entre los órganos de la administración, da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas. Desde este punto de vista los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otras que tienen el carácter de auxiliares.

a) Cuando la competencia que se le otorga a un órgano

implica la facultad de organizar actos de naturaleza jurídica que afecte la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es cuando al referido órgano investido de facultades de decisión y ejecución, se le denomina órgano de autoridad.

Los órganos de la administración que tiene el carácter de autoridad, tienen dentro de sus facultades, las de decisión y las de ejecución; aunque sin embargo, puede suceder que él lo tengan la facultad de decisión y que la de ejecución de sus de terminaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.

Un ejemplo de esto es que dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: El ayuntamiento y el presidente municipal. El ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El presidente municipal es un órgano de ejecución a quien está encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el ayuntamiento.

b).- Cuando las facultades que se le atribuyen a un órgano se reducen a darle competencia sólo para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que estas puedan tomar sus resoluciones, entonces se les da el concepto de órganos auxiliares.

Existe una clasificación de estos órganos en virtud de que pueden realizar de manera diversa sus atribuciones. En --

primer término están:

Los órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

En segundo lugar, existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos que pueden ser o colegiados o unitarios. Al señalar los caracteres de la competencia, vemos que por regla general, la realización de un acto no se lleva a cabo por un solo órgano de la administración, sino que como una garantía para el buen funcionamiento de la administración, se exige la intervención de diversos órganos.

La competencia atribuible a estos órganos se hace por lo general siguiendo tres criterios que son: por razón de territorio, de materia y de grado.

a).- La competencia territorial, se refiere a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.

En base a esto, se dice que los órganos administrativos pueden ser órganos generales y órganos locales. La competencia administrativa del presidente de la república, de los secretarios de estado, que se extiende a todo el territorio nacional, hace de dichos funcionarios órganos generales de la administración.

La competencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los agentes de las secretarías de Estado dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio, las constituye en órganos locales.

b).- La competencia por materia, deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la Administración.

De esta manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es como distribuye los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal entre las diversas secretarías.

c).- Por último, en cuanto a la competencia por razón de grado, se caracteriza con la separación de los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles. Esta distribución se da en razón de que se establecen relaciones de jerarquía que implica subordinación y dependencia de unos órganos superiores de otros. En estos casos el órgano inferior y el superior conocen el mismo asunto, pero la intervención del que conoce en último lugar está condicionada por la conclusión de funciones del que conoce en primer término una relación de superioridad respecto de este último. (32)

(32) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. 28 Ed. México, 1989. - Ed. Porrúa, S. A. Págs. 119-120.

CAPITULO IV
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- 1.- Concepto
- 2.- Naturaleza jurídica del recurso administrativo
- 3.- Requisitos de legalidad
- 4.- Efectos del recurso administrativo.

4.1. CONCEPTO

El problema de los recursos administrativos en México tiene importancia, sobre todo a partir del año de 1929, en el que la Suprema Corte de Justicia, sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravie. Cabe mencionar, que no todas las oposiciones del particular contra una resolución administrativa, constituyen recursos administrativos; -- sin embargo, ésta es una cuestión que hay que dilucidar porque -- las ideas por desgracia no han sido claras en México. (33)

La doctrina ha clasificado a los medios de defensa en dos grandes grupos:

- A) Los medios indirectos.
- B) Los medios directos.

En cuanto a los primeros, consisten principalmente, -

(33) ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Págs. 105-106.

en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad del desarrollo de las funciones de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas; todo esto constituye lo que se ha llamado como la Autotutela de la Administración Pública, desarrollada en su propio ámbito jurisdiccional, ésto sin duda -- constituyen elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo, existen muchos casos de muy diversas naturalezas, en que dejando de interpretar correctamente un precepto legal o de valorar adecuadamente un elemento probatorio, la autoridad expide el acto administrativo careciendo además de la debida fundamentación y motivación que todo acto de esa naturaleza debe contener, lo que sin lugar a duda afectará la esfera jurídica del particular. En tal caso, el gobernado podrá acudir a los medios directos de defensa que a su vez se clasifican en:

- a) Recursos administrativos o remedio
- b) Acciones jurisdiccionales.

Estos recursos se establecen en la ley precisamente - para la protección de los derechos de los particulares, así de esta manera se le permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa. En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte, ni participa en un procedimiento jurisdiccional.

diccional, sólo se concreta a confirmar, modificar o anular su -- propio acto, o el de una dependencia inferior para determinar si se ha ajustado a la ley, así dicho acto es contrario a derecho.

Los recursos administrativos o remedios, como se les llama en otras legislaciones, se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo cuya revocación se pretenda.

Las acciones jurisdiccionales se promueven ante los tribunales administrativos (como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) o ante los tribunales judiciales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito).

Gramaticalmente la palabra recurso, deriva del latín "Recursus". Acción y efecto de recurrir. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió. (34)

Eduardo Pallares también se refiere al concepto de recurso y dice:

"Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o

(34) Diccionario de Lengua Castellana por la Real Academia Española, 13 Ed. Madrid 1989. Pág. 851.

la modificación de una resolución judicial, sea auto o decreto". (35)

A su vez, Rafael de Pina nos dice que "Recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecido expresamente al efecto por disposición legal.". (36)

El doctor Gabino Praga, en su obra "Derecho Administrativo", opina que:

"El Recurso Administrativo constituye un medio legal de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.". (37)

El maestro Andrés Serra Rojas, afirma que:

"El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o reforme.". (38)

(35) PALLARES EDUARDO. Op. Cit. Pág. 681.

(36) DE PINA RAFAEL. Diccionario de Derecho. México 1966. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 325.

(37) PRAGA GABINO. Cit. por Tribunal Fiscal de la Federación 45 - Años. Tomo I. 1a. Ed. México 1932. Pág. 844.

(38) SERRA ROJAS ANDRES. Cit. por Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años. Tomo I. 1a. Ed. México 1932. Pág. 844.

Sayagues Laso Enrique, dice:

"Estos recursos pueden definirse como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque." (39)

Para concluir con las definiciones del recurso administrativo existe una más breve que dice: recurso administrativo es un medio ordinario y directo de defensa con que cuenta el particular o gobernado, en contra de un acto administrativo que lesiona sus derechos o intereses, para que se le revoque o nulifique, si se demuestra su ilegalidad.

Existen varias clasificaciones que se han hecho sobre los recursos administrativos, de las cuales retomamos la siguiente, que a nuestra consideración es importante.

- | | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| I.- Por la autoridad ante | 1.- Ante la que dictó el acto. |
| quien se hace valer | 2.- Ante una jerárquica superior. |
| | 3.- Ante un órgano diferente. |
| | |
| II.- Por quien lo inter- | 1.- El directamente afectado por |
| pone | el acto. |
| | 2.- Un tercero indirectamente - - |
| | afectado. |

(39) SAYAGUES LASO ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Cárdenas. México 1963.

III.- Por la materia a que
corresponde dentro -
de lo administrativo

1.- En atención a los diferentes
actos que pueden pronunciar -
los secretarios de estado, je
fe del departamento y autori-
dades dependientes de ellos.

IV.- Por el ordenamiento
que lo establece

1.- Recursos administrativos est
blecidos en la Ley.
2.- Recursos administrativos est
blecidos en reglamentos autó-
nomos. (40)

Tales recursos se fundan en el derecho que tiene la -
administración para mantener el control de la jerarquía adminis-
trativa, a través del cumplimiento de la Ley, toda vez que los re-
cursos administrativos son un medio dentro de la propia adminis-
tración de carácter eminentemente administrativo y no de naturie-
za jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judi-
ciales o de controles legislativos.

Por otra parte, en la actualidad se ha visto que cada
día es mayor la intervención que tiene el Estado en los procesos -
de la vida privada y como consecuencia de esto, el orden jurídico
ha adquirido una extensión considerable, pues el régimen de la po-
lítica administrativa es tan imperfecto y peligroso en determina-

(40) PEREZ DE LEON ENRIQUE. *Notas de Derecho Constitucional Admini-*
nistrativo. 9a. Ed. México, 1989. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 66.

dos estratos, que envuelve la acción de los particulares para asegurar la satisfacción de los intereses colectivos, el constante e intenso desarrollo de la Administración Pública exige cada día -- más restricciones a la libertad individual. (41)

La función de los gobernantes debe estar vigilada por la opinión pública en razón de que en la pirámide gubernamental -- la acción de garantía eficiencia y moralidad debe venir de los órdenes directivos, si no es así, se dice que nos encontramos en -- presencia de los medios indirectos de protección de los gobernados, es obligación del Estado justificarse con hechos frente a -- la opinión pública, como un servidor eficaz y justo de la sociedad a la que sirve.

Otra clasificación de las formas indirectas de protección es la de Jellinek, que las divide en tres a saber: sociales, políticas y jurídicas.

Las primeras, se constituyen por las grandes fuerzas sociales, como son: la religión, las costumbres, la moralidad social, las fuerzas culturales, que influyen en el desarrollo de la vida nacional, que actúa de un modo general, pero sin ofrecer garantías suficientes.

Las segundas, se dan en razón de los diversos factores de la organización como son: equilibrio de los diversos poderes

(41) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 345.

res, contraposición de atribuciones, independencia de ciertos funcionarios, adscripción de funcionarios honoríficos, junto a los profesionales en determinados servicios, organización colegial -- por la auto-administración y el gobierno otorga cierta situación jurídica a los funcionarios técnicos; y por último, las jurídicas consistentes en la fiscalización, en las responsabilidades, en el ejercicio de la función jurisdiccional y en los diversos medios jurídicos de que el particular puede valerse para la defensa de los derechos declarados por las leyes, impugnando resoluciones de la administración o de otras autoridades que reconozcan tales derechos cuando éstos hayan sido desconocidos por actos de los funcionarios administrativos.

La doctrina señala que el recurso administrativo debe contener ciertos elementos, algunos de esencia y otros de forma, que son los siguientes:

1.- Existencia de una ley que lo prevenga. Este primer elemento guarda íntima relación con el artículo 58 del Código que señala, para que proceda el recurso, la necesidad de que esté legalmente establecido.

2.- Existencia de una declaración administrativa es requisito esencial, ya que su legalidad será del objeto a estudio en el recurso.

3.- Que esa declaración pare perjuicio al recurrente.

Sólo quien resulte lesionado en sus intereses, podrá hacer valer el recurso; así dicho acto no afecta de inmediato a algún administrado; sólo podrá ser recurrido hasta que su aplicación se concrete.

4.- Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe interponer. Esto implica que la ley debe consignar cuál será la autoridad con facultades para conocer del recurso, que bien podrá ser la que dictó el acto o una de más alta jerarquía o cualquier otra que tenga competencia para conocer del mismo.

5.- Fijación legal de la forma de presentación y del procedimiento para resolverlo supone ciertas formalidades en el trámite al que debe sujetarse la interposición del recurso y el procedimiento para resolverlo. El artículo 59 del Código Fiscal de la Federación, dispone que deberá hacerse valer por escrito en el que se indicarán los agravios que cause el acto y se ofrecerán pruebas, de las que la autoridad competente ordenará su desahogo; señalará un término de quince días, que podrá ampliarse por tres meses más si las circunstancias lo requieran, para exhibir los documentos ofrecidos que la autoridad podrá recabar informes de aquélla de la que emanó el acto y que dictará resolución en un plazo que no excederá de treinta días.

6.- Plazo para formularlo, con ello se trata de dar definitividad al acto, por el transcurso del tiempo. De no señ

larse un término para interponer el recurso, la autoridad nunca - podría estar segura de que su declaración había quedado conforme. El Código Fiscal en su artículo 121, dispone que el escrito por el que se interpone el recurso, deberá ser presentado dentro de - los cuarenta y cinco días que sigan a aquél en que surta efectos - la notificación del acto impugnado.

7.- Admisión de pruebas; da al particular inconforme - la posibilidad de demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, a través de las pruebas que ofrezca.

8.- Obligación de resolver. Se traduce en seguridad - para el recurrente de que oportunamente se dictará sentencia.

Estos elementos constituyen los requisitos necesarios - del recurso administrativo.

La interposición de dicho recurso con los requisitos - y formalidades que la ley establece da lugar al nacimiento de la - competencia que tiene la autoridad para que conforme a la ley conozca del propio recurso. Esta autoridad puede ser la misma que - dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto a los ya mencionados, que tiene las facultades que la ley - le otorga, facultades que pueden ser ya sea de decretar simplemente la nulación o reforma del acto impugnado o la de reconocer - el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios - que a éste ocasiona dicho acto, o bien especialmente cuando la re

visora es la autoridad jerárquicamente superior, la que ha realizado el acto y la facultad de revisar no solamente la legalidad - sino también la oportunidad del acto impugnado.

Por regla general, la interposición del recurso no -- suspende la ejecución del acto reclamado. Al efecto, el profesor Antonio Carrillo Flores, sostiene que:

"es un supuesto del cual ha de partirse siempre el que entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso administrativo tampoco claro está, puede enunciarse el principio opuesto que nunca debe suspenderse la ejecución del acto recurrido; la cuestión debe, por ello, ser regulada en el derecho objetivo." (42)

Por su parte, el Código Fiscal habla de esto también en su artículo 137, que dice:

"Que se suspenderá el procedimiento de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, cuando los solicite el interesado y garantice el crédito fiscal en alguna de las formas señaladas en el propio Código en el artículo 12; y son: depósito de dinero, prenda hipotecaria, fianza, secuestro en la vía administrativa u obligación solidaria asegurada por tercero idóneo y solvente; y así como ésta, existen diversas prevenciones en di-

(42) CARRILLO FLORES ANTONIO. Op. Cit. Pág. 118.

versos códigos que establecen recursos contra - resoluciones que impongan obligaciones de carácter pecuniario." (43)

Ahora bien, siguiendo con las características del recurso administrativo, podemos decir, que la palabra recurso tiene dos sentidos, uno amplio y otro restringido y propio. En sentido amplio, significa, como ya se dijo antes, el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución de parte de la autoridad, obtenga su revocación, rescisión o nulidad de la resolución estén encomendadas a tribunales de una instancia superior. Pero en nuestra ley se emplea la palabra recurso en el primer sentido.

No debemos confundir los recursos con los incidentes en general, ni menos con el de nulidad, ya que el verdadero recurso supone por regla general, una resolución válida pero ilegal, y en sentido opuesto, el incidente de nulidad tiene como presupuesto actuaciones o actos procesales nulos. Tampoco son recursos las tercerías ni menos el llamado impropio de responsabilidad. Los recursos son actos que se llevan a cabo a instancia de parte o de un tercero y en el derecho común nunca lo puede interponer el órgano administrativo. Se dice que el recurso pertenece a la categoría de las pretensiones en general y su objeto es reformar, o revocar una resolución, la reforma va a consistir en substituir la resolución por otra diversa que se apegue a la ley.

(43) FRAGA GABINO. Op. Cit. Pág. 435.

La interposición del recurso es acto de declaración - de voluntad puro y simple que no puede estar sujeto a condición - ni a plazo. Al momento de resolver el recurso, la autoridad sólo - puede reformar o nulificar la resolución impugnada dentro de los - límites en que se impugnó si fue atacada en su integridad, total- mente si así procede, si se objetó parcialmente, los poderes del - tribunal quedan restringidos en la misma medida; en resumen, todas - las resoluciones que se dicten para resolver un recurso, deben -- ser congruentes con las pretensiones del recurrente.

Por consiguiente, los recursos sólo se conceden cuan- do la parte que los hace valer sufre un "agravio" por la resolu- ción impugnada, ya que sin agravio no hay recurso; de lo que se - desprende que las violaciones a la ley o a la doctrina meramente - teóricas o académicas que no perjudiquen a la parte, no son impug- nables. Para que exista un agravio no es suficiente que la ley o - los principios generales de derecho hayan sido violados por la re- solución; es preciso, además que la violación importe un daño a - los intereses o derechos del recurrente.

Cabe mencionar, que existen recursos notoriamente frí- volos o improcedentes, los cuales deben ser desechados de plano, - ya que dan lugar a que se consigne al que los interponga y por ha- ber cometido el delito llamado de chicana, al hacerlos vales, - - otra cosa que también es importante saber es que el apoderado no - necesita de poderes especiales para impugnar, toda vez que la - - impugnación de una resolución es un acto de mera conservación de -

defensa y no de disposición de los derechos litigiosos. (44)

4.2. NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Acerca de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, la doctrina ha elaborado dos tesis contrapuestas; una de ellas sostiene que el recurso en cuestión, es un acto administrativo de naturaleza jurisdiccional, mientras que la otra, afirma - que constituye un acto esencialmente administrativo.

Al comentar acerca de las dos opiniones que tratan de determinar la naturaleza del acto que define el recurso, Andrés - Serra Rojas afirma que ésta es administrativa, por las siguientes razones:

a) No existe controversia entre la administración y - el particular recurrente sino una mera revisión de un acto administrativo de la propia autoridad administrativa o de un superior jerárquico, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo - no una sentencia, o a ratificar el anterior. De modo que se diferencia de la impugnación administrativa que demanda, además del - particular y la administración, la presencia de un jugador.

b) Los recursos administrativos no necesariamente deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es - típico de la administración encontrar sus propias y originales ca - minos para desenvolverse de manera que los problemas jurídicos se

(44) PALLARES EDUARDO. Op. Cit. Págs. 685-686.

complican cuando se confunden las jurisdicciones.

c) La irrevocabilidad de las resoluciones administrativas que ponen fin a un recurso, es propia de numerosas actas administrativas. La ley es la que determina la naturaleza del acto administrativo y la que finalmente debe resolver su estructura definitiva.⁽⁴⁵⁾

Por su parte, Gabino Fraga considera que del estudio de la naturaleza del recurso administrativo surge una cuestión si la autoridad administrativa que la resuelve, al hacerlo, ejecuta un acto jurisdiccional o un acto administrativo. Y señala que pueden señalarse varias razones a favor de la primera opción.

Para comenzar existe una controversia entre el particular y la administración que ha realizado el acto, de modo que esta última tiene que poner fin a dicha controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al judicial, pues en el se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, etc. ⁽⁴⁶⁾

(45) ANDRES SERRA ROJAS. Op. Cit. Pág. 500.

(46) GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 437 y 438.

Por último, en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial (recurso de revocación art. 117 del Código Fiscal de la Federación), lo cual indica que son equivalentes. Esta conclusión se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen: una vez elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

Analizando estas dos opiniones, llegamos a la conclusión de que nos parecen mas fundados los argumentos que sostienen que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todos si se considera, como se acaba de indicar que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia.

Por nuestra parte, sostenemos que la naturaleza jurídica del recurso administrativo, es la de un procedimiento administrativo. En este sentido, nos adherimos al concepto que Miguel Acosta Romero nos proporciona y dice: "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto". Dicha opinión se sustenta en los siguientes motivos:

1.- El acto administrativo, en forma de crédito fiscal que causa un agravio al gobernado, ya tiene existencia jurídica.

2.- Dicho acto está sujeto al procedimiento adminis--

trativo, en el cual la autoridad que lo emitió o su superior jerárquico, lo someterán a uno de los poderes que implica el vínculo jurídico de la jerarquía en materia administrativa, como es el poder de revisión que, según el autor citado, es la facultad administrativa que tienen los superiores de revisar el trabajo de sus subordinados.

3.- El ejercicio del poder de revisión implica, que en caso de encontrarse faltas en el acto administrativo, éste se pueda revocar, modificar, confirmar o anular.

Consecuentemente, estimamos que no existe una verdadera controversia cuando se interpone un recurso administrativo, -- puse no se puede afirmar que en ese momento las pretensiones de la administración pública sean contradictorias con las del particular. (47)

De lo expuesto con anterioridad, se desprende que los recursos administrativos son de naturaleza distinta a los recursos o acciones contenciosas. A continuación exponemos en términos generales, las principales características de los recursos administrativos para el entendimiento de las diferencias que existen entre éstas y las acciones contenciosas, en virtud de que ya hablamos de los recursos con anterioridad.

Toda vez que el recurso administrativo constituye un

(47) ACOSTA ROMERO NIGUEL. Op. Cit. Pág. 398.

medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

El recurso administrativo cuenta con cierto elementos de los cuales podemos señalar los siguientes:

1.- La existencia de una resolución administrativa -- que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse, producen o pueden producir efectos en las resoluciones jurídico-materiales, como ya lo hemos dicho en la definición del recurso administrativo.

3.- La fijación de un plazo dentro del cual debe interponerse el recurso.

4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

La interposición del recurso con sus requisitos y -- formalidades que establece, da lugar a la competencia que conforme a la ley debe conocer del propio acto. Esta autoridad puede -- ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior o un órgano especial distinto que tenga facultades que la ley expresamente le otorga, ya que pueden ser las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos o bien, esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la ilegalidad sino también la oportunidad del acto impugnado.

Por regla general, la interposición del recurso no -- suspende la ejecución del acto reclamado.

Del estudio de la naturaleza del recurso administrativo cabe aclarar la cuestión de que si la autoridad administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

En primer término podemos decir, que ya existe una -- controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto que obviamente al particular le afectó; con-

secuente, la administración tiene que poner fin a la misma, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, el recurso aparece en la legislación como un procedimiento semejante al del procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia, de alegatos, etc.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que éstos son equivalentes. (48)

Por otra parte, se dice que sólo los actos administrativos son los que dan pauta al ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso; como una modalidad del acto administrativo se presentan los actos políticos o de gobierno, en virtud de que tienen como contenido una decisión trascendente para el interés general de la comunidad.

Por otra parte, la doctrina ha discutido si la impugnación de un acto administrativo, ante los tribunales de lo contencioso, participa en la categoría jurídica de la acción o del recurso. Es indudable que en el Contencioso Administrativo del

(48) FRAGA GABINO. Op. Cit. Págs. 435-437.

Distrito Federal la impugnación que se instaura ante el mismo, -- que está dotado de autonomía y jurisdicción propia, se hace mediante una demanda en la que se ejerce una acción administrativa.

De esta manera, podemos afirmar que técnicamente hablando es inequívoco que se trata de una acción y no de un recurso, mas aún cuando de acuerdo con la doctrina procesal generalmente se entiende como recurso, los medios a través de los cuales -- los agraviados con una resolución judicial pueden obtener su revocación o modificación ante el mismo tribunal o ante el superior jerárquico.

Asimismo, podemos afirmar que la gran diferencia que existe entre el recurso administrativo y la acción contenciosa es de tiempo, porque los recursos administrativos se dan con posterioridad y la acción particularizada en la demanda se presenta -- con anterioridad a la resolución judicial.

Otra de las diferencias de que podemos hablar es de -- que al interponerse el recurso, el particular no puede fundarse -- en los preceptos constitucionales 9º y 17, en virtud de que el recurso no se considera dentro del derecho de petición, sino que se trata simplemente de una revisión por parte de la autoridad superior a la inferior que fue la que dictó el acto administrativo -- que lesiona la esfera jurídica del gobernado.

Y en cambio, la acción contenciosa si es válida

la fundamentación en dichos preceptos constitucionales; porque en lo que respecta al artículo 8° Constitucional, es evidente que la acción es una especie del derecho de petición, cuya característica esencial, derivada del objeto que mediante ella se persigue, - se traduzca en provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales y por otra parte, el artículo 17 Constitucional se desprende de la acción como derecho específico de petición en el cual está implícita la nota constitucional; es un derecho público subjetivo, pues la facultad de los particulares de exigir la intervención -- del Estado, implica a la vez el deber de prestación del servicio jurisdiccional.

Es menester distinguir entre el derecho constitucional de acción y el derecho procesal de acción; bien, pues en el primero se rige por los preceptos mencionados con anterioridad, - artículo 8° y 17 de la Constitución, que a la letra dicen:

"ART. 8° Const.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

ART. 17 Const.- Nadie puede ser apesadonado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. -- Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en

consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

En base a los artículos antes mencionados, podemos hacer una breve reseña histórica diciendo que en la antigüedad las personas buscaban hacerse justicia por propia mano, e inclusive se hizo tradicional el principio de cobrar el daño en equivalente, llamado "ojo por ojo y diente por diente". A partir de que se instituyó el estado moderno, apoyado en el régimen de derecho, se prohibió definitivamente que las personas cobraran venganza por sí mismas; para tal efecto se crearon los tribunales adecuados que en forma gratuita se encargaron de administrar justicia; nuestro país no fue ajeno a estos postulados y lo reconoció textualmente en el artículo mencionado, agregando que las personas que tienen deudas de carácter civil no podrán ser detenidas por este motivo.

Ahora bien el derecho procesal de acción, es el conjunto de medios y fórmulas por los que aquél se ejercita que se van a regir por los ordenamientos adjetivos según la rama de que se trate.

En este caso que estamos hablando de las acciones contenciosas, brevemente explicaremos el procedimiento que se sigue al interponerse dicha acción; mencionando con anterioridad los elementos o presupuestos generales para su formación.

La acción, en términos generales, tiene elementos intrínsecos, éstos son: los sujetos, la causa y el objeto.

Hablando particularmente de la acción contenciosa administrativa, como sujeto pasivo, lo será el particular afectado en su esfera de derechos por un acto o resolución administrativa proveniente de las autoridades. Dependientes del Departamento del Distrito Federal, el carácter de sujeto pasivo corresponderá a la autoridad dependiente del propio Departamento que haya ordenado, ejecutado o pretenda ejecutar el acto o resolución. La causa remota va a ser la relación jurídica que guarda un particular con la administración pública, lo cual:

La causa próxima será la violación, por parte de la autoridad administrativa, a ese stratus que el derecho objetivo confiere al titular de la acción y que a la vez, regula el acto administrativo que se reclama. Finalmente, el objeto consistirá en solicitar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la nulidad del acto impugnado, y como consecuencia a ésto, la obligación para el sujeto pasivo de otorgar o restituir el goce de los derechos que indebidamente hayan afectado o desconocido.

Para tal efecto, es indispensable que exista quien se presente a reclamar sus derechos, ya que el poder público, representado en los órganos jurisdiccionales, está encargado de que se cumpla el derecho. Y esto no sucederá si el gobernado no acude mediante el ejercicio de la acción correspondiente al órgano competente para que, por medio de su intervención, se declare prevalente el derecho de que es titular.

La acción que en esa forma se ejercita, requisito indispensable para que se inicie el proceso, debe satisfacer determinados presupuestos previstos expresamente en la Ley del Tribunal. La ausencia de alguno de éstos puede traer como sanción jurídica el desechamiento de la demanda, al examinar el curso relativo se advierte, en forma manifiesta e indudable, la falta de uno de ellos, o bien, el sobreesimiento si es que durante el juicio se acredita que no se satisface alguno.

De lo expuesto con anterioridad, se desprende que los recursos administrativos son de naturaleza distinta a los recursos o acciones contenciosas, toda vez que en los recursos administrativos la administración actúa como tal, en función administrativa y el pronunciamiento que dicta es siempre una decisión administrativa; en cambio, en los recursos o acciones contenciosas el órgano competente actúa en función jurisdiccional y su resolución constituye una sentencia. (49)

Ahora bien, examinando objetivamente los distintos cursos que hay, es posible establecer las principales categorías de éstos, y tenemos que son:

El recurso de reposición. Este se plantea ante el mismo órgano que dictó el acto para que lo revoque, reforme o sustituya, pues este es el primer recurso que pueda plantearse. Es lógico que así sea, pues nada autoriza a suponer que aquél se nie-

(49) SAYAGUES LASO ENRIQUE. Ob. Cit. Págs. 470-472.

que a revisar lo resuelto si se demuestra que medió error jurídico o de conveniencia. Por este fundamento admítese que el recurso de reposición es de principio, es decir, que para su interposición no se requiere texto autorizándolo.

No es obligatorio plantear el recurso de reposición - antes del jerárquico. Pues interponer dicho recurso es un derecho y como tal puede renunciarse. Sin embargo, con frecuencia -- textos expresos le asignan carácter obligatorio, en cuyo caso no puede ser omitido. Conforme a las reglas generales expuestas anteriormente, el recurso se funda en razones de juridicidad o conveniencia; pueden interponerlo incluso los afectados meramente en su interés y su objeto es la revocación, reforma o sustitución -- del acto impugnado.

Cuando existe plazo para deducirlo, no puede ser interpuesto luego de vencido. No obstante, en ese caso la presentación del interesado configura una denuncia de la legalidad o inconveniencia de que adolece el acto, que la administración puede tomar en cuenta para disponer de oficio la revocación, reforma o sustitución del acto, siempre que proceda conforme a derecho.

El recurso jerárquico. Que como su nombre lo indica, éste se interpone ante el jerarca inmediato y con las mismas reglas generales que mencionamos con anterioridad.

El recurso de alzada. Este recurso puede deducirse an

ta un órgano que no es jerarca del que dictó el acto y que actúa en función de contralor administrativo. Esto ocurre generalmente con los órganos descentralizados cuyas decisiones pueden ser revueltas por órganos de contralor. También se da en ciertos casos - especiales que no implican descentralización administrativa.

Mientras que el recurso jerárquico, por ser un atributo propio de la jerarquía, se considera implícito en toda organización centralizada; este recurso de alzada requiere de textos expresos o, al menos, textos que implícita pero necesariamente supongan su existencia.

Este recurso funciona como procedimiento de contralor, que puede ser más o menos intenso según como haya sido organizado: si procede por razón de jurisdicción o conveniencia, o solamente por la primera; si para deducirlo se requiere lesión de derecho o basta un interés afectado; si permite únicamente pedir la revocación del acto o también su reforma o sustitución. Como procedimiento de contralor es tanto más intenso cuando se aproxima al recurso jerárquico y alcanza su forma más atenuada cuando procede solamente por razones de legalidad, en caso de lesión de derecho y al solo efecto de la revocación del acto ilícito.

De lo antes expuesto, se desprende que el alcance de este recurso de alzada depende fundamentalmente de lo que establezca el derecho positivo en cada caso; esto se dificulta en cuanto a la interpretación; porque a menudo los textos se limitan

a acordar el recurso sin precisar sus caracteres. En esos casos, hay que suplir el vacío legal con los principios generales, atendiendo especialmente al grado de descentralización del órgano sometido a contralor.

El recurso de queja. Este recurso permite oponerse a la negativa o franquear cualquiera de los dos recursos anteriores: el jerárquico y el de alzada. Debe presentarse ante el órgano a quien resolverá primero la cuestión de pertinencia del recurso en el plano puramente formal, y luego de resuelto este punto, si el pronunciamiento fuere favorable al recurrente, entrará a decidir la cuestión de fondo. (50)

Estos serían los recursos normales, corrientes, claro que el derecho positivo puede establecer otros recursos de carácter especial, extraordinarios que tendrán las características y requisitos que fijan los textos legales.

El recurso, como ya lo dijimos antes, se funda en razones de juricidad o conveniencia, pueden interponerlo incluso -- los afectados meramente en su interés y su objeto es la revocación, reforma o sustitución del acto impugnado.

Existe una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por informe 1973. Primer Tribunal Colegiado -

(50) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Op. Cit. Págs. 473-476.

del Primer Circuito en Materia Administrativa, SOBRE RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos -- que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos por lo que -- al examinar su procedencia no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculizan la defensa de tales derechos.

La intervención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados -- por resoluciones administrativas, sino como medios de lograr en -- un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Esta jurisprudencia, a mi punto de vista personal, es muy clara y acertada al hablar de la defensa de los derechos del -- gobernado, así como al decir que las propias resoluciones que emite la autoridad u órgano administrativo, en ocasiones representan trampas procesales para éste, pues en vez de ayudar al particular en la defensa de sus derechos, lo obstaculizan ocasionando de es -- ta manera meras lesiones a sus derechos que intrínsecamente les -- corresponden así como a sus intereses patrimoniales.

Una de las circunstancias que dificultan la sistemati

zación de los principios sobre recursos administrativos, son las diferencias en la terminología que usa la doctrina y más todavía el derecho positivo. A veces un recurso tiene múltiples denominaciones; otras veces, una misma expresión sirve para individualizar recursos diferentes. Esto apareaja cierta desorientación y -- frecuentes errores en la interpretación del derecho positivo.

4.3. REQUISITOS DE LEGALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Este tema ya lo hemos tratado en uno de los capítulos anteriores, y nos dimos cuenta de la real importancia que tiene, ya que todo acto o resolución administrativa debe de satisfacer -- dichos requisitos. El profesor Andrés Serra Rojas nos da una opinión acerca de los requisitos de legalidad, por cierto muy atinada a mi parecer, pues dice:

"Los requisitos de legalidad son la piedra angular de cualquier estado de derecho que abarca -- todos los aspectos de la acción de los órganos -- públicos. Por lo tanto, toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasiona -- a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico de un país. Cones-- cuentamente cualquier alteración indebida de -- algunos de los elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento. En -- virtud de que en muchas ocasiones el órgano -- administrativo emite resoluciones desfavorables -- al particular, ocasionando de esta manera una -- lesión a sus intereses." (51)

Un ejemplo de los requisitos de legalidad en los re-- cursos administrativos lo tenemos en el artículo 132 del Código_

(51) SERNA ROJAS ANDRES. Op. Cit. Pág. 1062.

Fiscal del Distrito Federal, que a la letra dice:

"Que la resolución del recurso se fundará en Derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; que cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto; que la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso; y que la autoridad podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución."

At hacer el estudio de los derechos de orden administrativo señalaremos como una categoría de ellos, los derechos que tienen los administrados a la legalidad de los actos que llevan a cabo la administración; esto quiere decir, que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas para este efecto, y que consecuentemente, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes de acuerdo con las formalidades que marca la ley por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalan y persiguiendo el fin que las mismas indican.

En otras palabras, el derecho a la legalidad es el derecho que intrínsecamente corresponde a todos los gobernados y se

descompone por una serie de derechos como son el derecho a la com
petencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo y el dere
cho al fin prescrito por la ley.

Esta diversidad de derechos necesitan ser protegidos de
tal forma que den a su titular la oportunidad y los medios le
gales para obtener la reparación debida en caso de violación; es de
decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto le
siivo.

Ahora bien, la administración pública y los órganos que
la integran están conjuntamente obligados a cumplir con lo que
marca la ley, ya que el derecho que intrínsecamente correspon
de a los particulares, es que los órganos administrativos se suje
ter a lo que marcan las leyes y se cumpla con cada uno de los ele
mentos propios del acto administrativo.

Aunado a esto se constituye como una obligación de que
los órganos administrativos mantener el principio de legalidad que
por medio de la revisión de oficio en las resoluciones que emite.
Sin embargo, no debemos descartar las posibles omisiones que tie
nen los servidores públicos en el momento de pronunciar sus re
soluciones, toda vez que el juzgador, por ser humano que es, por en
de es falible y está propenso a cometer errores en la inter
pretación y aplicación de la ley al caso concreto, esto se da en base
a que como la administración pública es compleja y cuenta con un que
personal administrativo numeroso y por tanto no siempre el idóneo