

Nº 354
2 E. J.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

"CONSTITUCIONALIDAD
DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS ROMANO TORRES

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Puedo escribir los versos mas tristes esta noche.

Escribir, por ejemplo: "La noche está estrellada,
y tiritan, azules, los astros a lo lejos".

El viento de la noche gira en el cielo y canta.

Puedo escribir los versos mas tristes esta noche.
Yo la quise, y a veces ella también me quiso.

En las noches como ésta la tuve entre mis brazos.
¡La besé tantas veces bajo el cielo infinito!

Ella me quiso, a veces yo también la quería.
¡Como no haber amado sus grandes ojos fijos!

Puedo escribir los versos mas tristes esta noche.
Pensar que no la tengo. Sentir que la he perdido.

Oír la noche inmensa, mas inmensa sin ella.
Y el verso cae al alma como al pasto el rocío.

Que importa que mi amor no pudiera guardarla.
La noche está estrellada y ella no está conmigo.

Eso es todo. A lo lejos alguien canta. A lo lejos.
Mi alma no se contenta con haberla perdido.

Como para acercarla mi mirada la busca.
Mi corazón la busca, y ella no está conmigo.

La misma noche que hace blanquear los mismos árboles.
Nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos.

Ya no la quiero, es cierto, ¡pero cuanto la quise!
Mi voz buscaba el viento para tocar su oído.

De otro. Será de otro. Como antes de mis besos.
Su voz, su cuerpo claro. Sus ojos infinitos.

Ya no la quiero, es cierto, pero tal vez la quiero.
Es tan corto el amor, y es tan largo el olvido.

Porque en noches como ésta la tuve entre mis brazos,
mi alma no se contenta con haberla perdido.

Aunque este sea el último dolor que ella me causa,
y estos sean los últimos versos que yo le escribo.

A mis padres:

MIGUEL ROMANO GALICIA (+)

CONSUELO TORRES PEREZ

... porque es imposible decir con palabras todo el agradecimiento y amor para dos seres que me dieron todo en la vida sin pedir nada a cambio...

... porque aunque uno de ellos no este físicamente con nosotros...

... porque con su sonrisa, se hacen ligeras las cargas de la vida...

... porque, simplemente LOS AMO:

GRACIAS.

**... Indiscutiblemente, a ti
por brindarme lo mejor de tu vida.**

A mis hermanos:

Antonio, Silvia, Laura, Roberto,
Daniel, Magdalena, David, Yolanda,
Virginia, Estela y Susana.

Por haberme mostrado el camino de la felicidad
y por haberme dado la alegría y el orgullo de
vivir entre una familia excepcional.

A Laura, Rosalba, Marcela y María
Elena:

Por la confianza y el apoyo
depositados.

A mi hijo:

Porque gracias a él he encontrado
el porque de mi camino y de mi existencia.

A Veronica:

Por la amistad que me brinda y
por sus consejos y alientos en
diferentes etapas de mi vida.

A mis compañeros:

Enrique, Martin, Alejandra,
Beatriz, Mercedes y Leticia:

Por el espíritu de superación
que día a día alientan en mi
ser.

Al Lic. Jesús Castillo Sandoval:

Por su apoyo y sabia dirección en la
conducción de este trabajo.

A Carlos, Eva, Carlin y al que viene:

Por la amistad pura y desinteresada que nos han brindado, a mi, a mi esposa y a mi hijo.

Al Lic. Jaime R. Garcia Delgado

Porque aun sin conocerme, me brindo su apoyo y confianza cuando mas lo necesitaba.

Por sobre todas las cosas...

a Dios, por darme la oportunidad de vivir.

I N D I C E

	Pág.
Introducción.....	1
CAPITULO I.	
ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	5
A.- Centralización.....	12
B.- Desconcentración.....	16
C.- Descentralización.....	18
CAPITULO II	
EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	24
A.- Elementos del acto administrativo.....	29
B.- El silencio de la administración.....	34
C.- Efectos del acto administrativo.....	36
CAPITULO III	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	41
A.- Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.....	45
B.- Requisitos de legalidad del procedimiento administrativo....	51
C.- Autoridades que intervienen en el procedimiento administrativo.....	57

D.- Concepto de recurso administrativo.....	65
E.- Naturaleza juridica del recurso administrativo.....	77
F.- Requisitos de legalidad del recurso administrativo.....	85
G.- Efectos del recurso administrativo.....	88

CAPITULO IV

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	93
---	----

A.- Atribuciones para impartir justicia.....	97
B.- Facultades de la autoridad administrativa para resolver controversias.....	103
C.- Procedencia del juicio de amparo contra actos administrativos.....	109

CONCLUSIONES.....	119
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	123
-------------------	-----

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

Muchos autores han discutido acerca de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, algunos opinan que es un derecho de instancia del particular y para otros, es sólo una prerrogativa de la autoridad. Algunos de ellos mencionan que los recursos administrativos son una forma de que la administración pública se haga justicia por sí misma.

Mediante el recurso administrativo, se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, mas esto no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste pueda obtener de la autoridad, la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.

Es obvio que en un país en donde exista una adecuada legislación sobre los recursos administrativos, habrá indudablemente una tendencia a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, pues todo gobierno que realmente quiera tutelar los derechos de los particulares, instrumentará los medios adecuados para controlar a sus autoridades, facultando a aquellos para impugnar los actos administrativos sin excepción

alguna, en cuanto a la jerarquía de la autoridad que lo emita, desde el Presidente de la República hasta un agente de policía. Se puede afirmar que cuando un Estado cuenta, dentro de su estructura jurídico-administrativa, con adecuados medios de control, se cumple con el objetivo fundamental de proteger a los gobernados ante los abusos de poder y la arbitrariedad de las autoridades que rebasan el marco de la legalidad, lesionando los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Este trabajo está integrado por cuatro capítulos. En el primer capítulo veremos como se integra la Administración Pública Federal y las diversas formas de organización que se han creado con el fin y propósito de satisfacer las necesidades propias del país y de cada gobernado. Consecuentemente, de los organismos que integran la Administración Pública Federal, es de donde emanan los actos administrativos mismos que en el segundo capítulo tratamos; también veremos sus características, elementos y las diversas formas en que dichos actos administrativos se extinguen. Posteriormente, en el tercer capítulo, veremos el procedimiento administrativo que se lleva a cabo para la emisión de los actos que emanan de los organismos federales, su naturaleza jurídica, así como los requisitos de legalidad a que deben apegarse los organismos para emitir sus resoluciones, y aunado a esto, las autoridades que intervienen en el procedimiento administrativo.

Posteriormente y como parte importante de este trabajo, veremos los recursos administrativos de manera muy general; su

concepto, clasificación, naturaleza jurídica y los requisitos a los que la autoridad debe ceñirse para dictar sus resoluciones y los efectos que produce dicha resolución.

Por último, en el cuarto capítulo, cuestionaremos la constitucionalidad de los recursos administrativos; las atribuciones y facultades que tienen las autoridades administrativas para resolver controversias y, si estas afectan los intereses de los gobernados, estudiaremos la procedencia del juicio de amparo en contra de éstos actos.

CAPITULO PRIMERO

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

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 éstos organismos se le denomina "Organización de la Administración Pública Federal".

A manera de definición, diremos que esta 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 como: "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

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México 1977.
Editorial Porrúa S.A. pag. 79.

diversas formas que se crearon para satisfacer de manera rápida las necesidades de la sociedad. El artículo 90 de nuestra Constitución Política establece que: " 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 los Departamentos Administrativos". (2)

De igual forma los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de la Administración Pública Federal, establecen la estructura del poder ejecutivo, mencionando que esta 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, la asignación de atribuciones a órganos administrativos para sacar adelante su trabajo.

Así mismo, 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 dice:

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 fué incorporado también en la constitución de 1857, de la cual paso a la constitución que nos rige actualmente, o sea, la Constitución de 1917.

En cuanto al artículo 89 Constitucional, cabe comentar que el mismo solo 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, solo 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.

- II.- Secretarías de Estado.
- III.- Departamentos administrativos.
- IV.- Procuraduría Federal de la República.

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 mas conocidos están:

- I.- U.N.A.M.
- II.- Petróleos Mexicanos.
- III.- Lotería Nacional.
- IV.- I.S.S.S.T.E.
- V.- I.M.S.S.
- VI.- Ferrocarriles Nacionales de México.

Dentro de las formas de organización se incluyen las de organización administrativa y las de organización política; estas últimas consideran al Estado en su unidad, es decir, comprenden 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 Escube.

(2) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pag. 528-532

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.

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

c) Material y equipo.- Los procedimientos mecánico-científicos, se han desarrollado simplificando las labores de la administración y haciendo más 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**

**PRESIDENTE DE
LA REPUBLICA**

COORDINACION:

**-ORGANISMOS
INTERMEDIARIOS.
-COMISIONES
INTERSECRETARIA-
LES.
-ACUERDOS
COLECTIVOS.
-OFICINAS FEDERA
LES EN LOS
ESTADOS**

**SECRETARIOS
DE ESTADO**

CENTRAL

**DEPARTAMENTOS
ADMINISTRATIVOS**

ADMINISTRACION

PUBLICA

FEDERAL

DESCENTRALIZACION

PARAESTATAL

**EMPRESAS DE PARTICI
PACION ESTATAL.**

FIDEICOMISOS

A.- CENTRALIZACION.

El maestro Gabino Fraga, la define de una manera acertada, mencionando que: "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, ligando 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

(3) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 22 Ed. México, 1982.
Edit. Porrúa, S.A. pag. 165.

tal motivo, cada uno de ellos tiene facultades específicas para el mejor desempeño de sus funciones.

La ejecución de las resoluciones que se tomen, no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino solo 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.(4)

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

(4) Gabino Fraga. Op. cit. págs. 165-167.

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 urbanos. 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 han 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 en donde viven, gastados y desilusionados, 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 que a la letra dice:

Art. 16.- "Los titulares de las Secretarías de Estado, de los departamentos administrativos, podrán 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".

Por los motivos anteriormente expuestos, fue que se formó lo que conocemos como desconcentración administrativa, que es lo que veremos a continuación.

B.- DESCONCENTRACION

La desconcentración administrativa, es un elemento útil que se creo con el fin de aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, para de ésta manera, beneficiar al servicio publico 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 politicas generales, programas y disposiciones técnicas que impongan el órgano que desconcentro, limitando su autonomia y restringiendo su libertad.

La desconcentración, se ha caracterizado por la subordinación que existe de los órganos administrativos al poder central, encontrandose dichos órganos supeditados a sus ordenes, control y vigilancia, toda vez que pertenecen tanto a la unidad administrativa, como a la patrimonial del poder central. (5)

(5) Vázquez Galván Armando. El tribunal de lo contencioso administrativo en el D.F. Editorial Porrúa S.A. pág. 112.

En consecuencia y por ésta razón, carecen de personalidad jurídica y de autonomía orgánica propia, toda vez que la reestructuración orgánica se efectuo 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 tendran facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determina 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, atenuandolo 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. (6)

(6) Fraga Gabino. Op. Cit. pág 165.

C.- 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 esta no guarda una relación jerárquica, por lo que en consecuencia, los organismos descentralizados gozan de autonomía orgánica y patrimonial ".(7)

La diferencia que hay entre la centralización y la descentralización, es que en la organización centralizada encontramos solo 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 mas personas jurídicas, porque la Administración Pública es una acción de voluntad legal que otorga a un órgano atribuciones que debe legalmente cumplir, naciendo a la vida jurídica un ente autónomo con un ámbito de competencia propia.

Esta comparación nos permite saber que la centralización 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 otro organismo con cualidades propias. Para que puedan actuar y desarrollarse en su campo de acción, 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 Miguel Acosta Romero opina: "... como personas jurídicas colectivas del Derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1.- Son creados invariablemente por un acto legislativo
- 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 interna
- 8.- Cuenta con patrimonio propio
- 9.- Objeto
- 10.- Finalidad
- 11.- Régimen fiscal ". (8)

Para el maestro Andrés Serra Rojas, existen únicamente cuatro elementos que destacan por su importancia, y son los siguientes:

- 1.- Régimen jurídico
- 2.- Personalidad jurídica
- 3.- Patrimonio propio
- 4.- Autonomía propia. (9)

Estos principios son de mucha importancia para determinar la naturaleza propia de un organismo descentralizado. En lo particular, compartimos 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

(8) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. Edit. Porrúa S.A. Méx. 1984, pág 210.

(9) Serra Rojas Andrés. Op Cit. pág 469.

personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

A continuación, y para un 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 la 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 autónoma 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. (10)

Con base en las diferencias antes citadas, se confirma 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 atenua 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 emanan los actos administrativos, tema que a continuación desarrollaremos.

(10) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Edit. Limusa. México, 1986.

CAPITULO SEGUNDO

EL 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, 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 administración pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general " (11)

Por otra parte el maestro Acosta Romero, opina acerca del

(11) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 226.

mismo tema y el dice que: "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" (12)

Otro autor que también da su opinión respecto del mismo tema, es Royo Villanueva, y el dice que: "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". (13)

De las afirmaciones anteriores, podemos externar los 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 negativamente los derechos y obligaciones de cada individuo dentro de la sociedad y que se relacionan con la administración pública.

(12) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. pág. 226.

(13) Royo Villanueva. Op Cit. pág 320.

Es necesario mencionar la diferencia que existe entre los actos administrativos y los actos materiales. Los primeros se derivan de los segundos; de ésta 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 solo 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 responsabilidad.

A manera de ejemplo diremos que es un acto administrativo ordenar el ensanchamiento 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 mas. Sin embargo, no todos los actos de la Administración Pública son actos administrativos, pues se consideran algunas excepciones como, la expedición de un reglamento.

A continuación veremos las características del acto administrativo.

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.

Obviamente, con excepción de los actos ejecutivos administrativos que son simplemente declaratorios o que no necesariamente 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 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 Derecho.

4.- Unilateral y concreta, porque exista 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 pueda 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. (14)

De las características del acto administrativo, a que se ha hecho referencia, se desprenden los elementos que los componen tema que veremos en el primer inciso del presente capítulo.

(14) Serra Rojas Andrés. Op.Cit. págs. 263-274.

A.- 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 éstos elementos.

- 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; esta 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, tomando en cuenta los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser espontánea y libre.
- 2.- Dentro de las facultades del órgano.
- 3.- No debiera existir error, dolo o violencia.
- 4.- 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 al demandado, pues si no hay objeto, no hay litigio. A este respecto, Carnelutti nos dice que: " El objeto del litigio es el bien contenido o sea el bien respecto del cual existe el conflicto de intereses que constituye el litigio ". (15)

(15) Carnelutti. Cit. pos. Acosta Romero Miguel. Op. Cit. págs 43-45.

El objeto de los actos administrativos sigue lineamientos 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:

- 1.- Determinado o determinable.
- 2.- Ser posible o estar en el comercio.
- 3.- Lícito.
- 4.- Que el objeto del acto administrativo no contrarie el orden público
- 5.- Que se ajuste a la ley.
- 6.- 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 precedan al acto administrativo y que deben existir obligatoriamente. En la opinión de Carnelutti, dice que: " los motivos son la indicación de los hechos jurídicos que sostienen la pretensión ". (16)

(16) Carnelutti. Cit. por Acosta Romero Miguel. Op. Cit. págs. 58-

e) El mérito.

Para el maestro Manuel Maria Diez, por mérito del acto 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 ". (17)

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 eficacia del acto se refiere a la utilidad máxima que pueda obtenerse de sus fines.

La equidad del acto permite obtener los resultados mas profundos, 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.

(17) Diez Manuel Maria. Derecho administrativo. Buenos Aires, 1963.
págs. 46-48.

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 ésta manera decimos que 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.

B.- 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 quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerle conocer su respuesta, en breve tiempo al peticionario.

Existen numerosos casos en que la autoridad está obligada a informar a los particulares sobre las peticiones que estos formulen, por así exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos. A la negativa por 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:

Artículo 8.-"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 la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

C.- 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 caracter 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 juridicas. 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,
- 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 extinguen 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.- Rescisión
- 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. (18)

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

(18) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. págs. 65-69.

CUANDO FALTA:

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

CAUSAS

- NULIDAD:
- 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)

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

RESCISION Y PRESCRIPCION: Se dan por terminadas las obligaciones por voluntad de los intereses o por simple transcurso del tiempo.

EXTINCION DE
LOS ACTOS AD-
MINISTRATIVOS

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 TERCERO

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 supraordenado 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 ". (19)

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:

" 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 el se ventilen, son de orden publico, por afectar directamente al Estado ". (20)

(19) González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 1a. Ed. México, 1988 Ed. Porrúa. S.A. pág. 65.

(20) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 1a. Ed. Editorial Porrúa S.A. pág. 159.

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 éstos 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 llevar al mismo un procedimiento determinado.

(21)

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

(21) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 145.

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 éste motivo requiere de una reglamentación que se encuentra 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 explicitéz 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 establecimiento de los medios de prueba y su objeción, así como las consecuencias del silencio administrativo y el alcance de las resoluciones. (22)

(22) Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 257.

El procedimiento administrativo en general, esta 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 como 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 asuntos.

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

A.- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo, en palabras del maestro Serra Rojas, se encuentra constituido por un conjunto de trámites establecidos por la ley, que determinan los requisitos de forma y los caminos a seguir, precediendo a preparar y contribuir a la perfección de las decisiones administrativas, respetando las garantías individuales para el mantenimiento de los derechos de los gobernados. (23)

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

(23) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 275-278.

fundamentales que debe reunir todo procedimiento administrativo.

Características 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 de actuar 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 de todos los actos administrativos que afectan 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 quien los 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 defenderse, para evitar posibles arbitrariedades. Cuando esta conciliación no resulta posible, se justifican los intereses privados frente a los intereses colectivos. (24)

Es de reconocerse que el principio de legalidad, es el sustento jurídico mas 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. (25)

La aplicación de la ley puede generar las siguientes consecuencias:

(24) González Del Rio Manuel. Compendio de Derecho Administrativo 1a. Ed. Editorial Cárdenas. págs. 100-101.

(25) Carrillo Flores Antonio. La justicia Federal y la Administración Pública. 2a. Ed. Edit. Porrúa S.A. pág. 75.

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

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

En consecuencia, todos y cada uno de éstos 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.

El principio de legalidad, tiene su fundamento jurídico en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. Aquí es 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 de 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 solo 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 de 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 instrumentan como recursos administrativos. (26)

(26) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. págs. 172-174.

B.- 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.

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.

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 considerárseles susceptibles de ser alterados y violados con más frecuencia por la autoridad, por lo tanto, son merecedores de una especial protección. La categoría y protección constitucional que se les otorga no serviría de mucho, sino estuviera respaldada por una defensa también constitucional, que proteja aun más, los derechos particulares. Este respaldo que existe aparte del ya mencionado, es el procedimiento administrativo; sin embargo, para que dicho procedimiento tenga eficacia jurídica y plena, debe contar con ciertos requisitos, a los que se les ha denominado requisitos de legalidad.

Los requisitos de legalidad son los requisitos con que debe contar todo procedimiento administrativo. ya que son estos 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 afectar a éstos, sino que se apeg 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; fué repetida en diversas de nuestras constituciones. En la Constitución de 1857, el artículo 14 generó muchas contradicciones, en las opiniones para investigar si éste precepto regia en materia civil o también en materia penal. En 1856, los constituyentes quisieron establecer y consagrar en México el principio anglosajón, del " Debido Procesal Legal ", pero por una deficiencia de su técnica parlamentaria no pudieron hacerlo.

En la breve explicación de los antecedentes de éste 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 2o. 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 administración 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 segundo 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 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 garantía de legalidad.

b) La autoridad administrativa debe cumplir con las

formalidades esenciales del procedimiento, en particular con la derecho a la defensa, que exista la posibilidad de que en el procedimiento administrativo el gobernado pueda manifestar lo que a su derecho convenga.

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 prive de sus derechos a un particular. Son ejemplos de éstos, las resoluciones administrativas en materia de expropiación por causa de utilidad pública.

Los requisitos enunciados con anterioridad, son parte del procedimiento administrativo, estos 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.

C.- 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 hacemos mencion, es la Administración Pública y se entiende por esta: "El organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"

En un sentido material, "Es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares 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 Administración pública, no cuenta con personalidad jurídica propia, sólo constituye un medio por el cual se manifiesta la personalidad misma del Estado, sobre de la cual se ha discutido mucho, llegando a la conclusión de que el Estado tiene una doble personalidad, pues la

teoría de la doble personalidad del Estado, sostiene la existencia de una personalidad de Derecho público y otra de Derecho privado. La primera como titular del derecho subjetivo de soberanía; y la segunda, como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

Por otra parte, de acuerdo con el criterio que ha adoptado la Corte, 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 entidad jurídica de Derecho civil.

Ahora bien, dada la amplitud que existe de la función administrativa, se impone la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por tener 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 éste 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.

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 la 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 estos 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 solo 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 al 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. Así mismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se previene que el despacho y resolución de los asuntos, corresponderan originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada secretaria, podrán delegar en funcionarios subalternos, cualesquiera de sus funciones o más bien dicho, sus facultades, excepto aquellas que por disposiciones del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Esto se encuentra establecido en el artículo 16 de la 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 éste punto de vista los órganos de la administración pueden

separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridad, 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 estos 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 tienen el carácter de autoridad, tienen dentro de sus facultades, las de decisión y las de ejecución; aunque sin embargo, puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la de ejecución de sus determinaciones, 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. La presidencia 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 éstas puedan

tomar sus resoluciones. entonces se les da el concepto de órganos auxiliares.

Existe una clasificación de éstos 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 órganos que tienen el carácter de consultivos, que pueden ser 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 éstos órganos se hace por lo general siguiendo tres criterios que son: por razón de territorio, materia y cuantía.

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

En base a esto, se dice que los organos administrativos pueden ser organos generales y organos locales. La competencia administrativa del Presidente de la Republica, de los Secretarios de Estado, que se extiende a todo el territorio nacional, hace de dichos funcionarios, organos generales de la administracion.

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

b) La competencia por materia, deriva de la atribucion a organos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la Administracion.

De esta manera, la Ley Organica de la Administracion Publica Federal, es como distribuye los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal, entre las diversas Secretarias.

c) Por ultimo, en cuanto a la competencia por razon de grado, se caracteriza con la separacion de los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los organos administrativos colocados en diversos niveles. Esta distribucion se da en razon de que se establecen relaciones de jerarquia que implica subordinacion y dependencia de unos organos superiores de otros. En estos casos, el organo inferior y el superior conocen del mismo asunto, pero la

intervención del que conoce en último lugar, está condicionada por la conclusión de funciones del que conoce en primer término. (27)

(27) Fraga Gabino. Derecho administrativo. 28 Ed. México 1989.
Edit. Porrúa S.A. págs. 119-128.

D.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

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, esta 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, esta es una cuestión que hay que dilucidar porque las ideas por desgracia, no han sido claras en México. (28)

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, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad del desarrollo de las funciones de

(28) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. págs. 105-106.

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, esto 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 valor 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 a 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:

- 1.- Recursos administrativos o remedios.
- 2.- Acciones jurisdiccionales.

Estos recursos se establecen en la ley, precisamente para la protección de los derechos de los particulares, así de ésta 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, solo 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, o si 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, Juzgados de Distrito).

Gramaticálmente la palabra recurso, deriva del latin "recursus". Acción y efecto de recurrir. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió. (29)

Eduardo Pallares tambien 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 la modificación de una resolución judicial, sea auto o decreto ". (30)

(29) Diccionario de Lengua Castellana por la Real Academia Española. 13 Ed. Madrid 1989. pág.851.

(30) Pallares Eduardo. Op. Cit. pág. 681.

A su vez, Rafael de Pina nos dice que " Recurso es un medio de impugnacion de los actos administrativos o judiciales establecido expresamente al efecto por disposicion legal ". (31)

El Doctor Gabino Fraga, 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 ". (32)

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 ".(33)

Para concluir con las definiciones del recurso administrativo, existe una mas breve que dice: recurso

(31) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. México 1986. Ed. Porrúa S.A. pág.325.

(32) Fraga Gabino. Cit. por Tribunal Fiscal de la Federación 45 años. Tomo I. 1a. Ed. México 1982, pág. 844.

(33) Serra Rojas Andrés. Cit. por Tribunal Fiscal de la Federación 45 años Tomo I. 1a. Ed. México 1982, pág.844.

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 les 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 quien se hace valer.

- 1.- Ante la que dictó el acto.
- 2.- Ante una jerárquica superior.
- 3.- Ante un órgano diferente.

II.- Por quien lo inter-
pone.

- 1.- El directamente afectado por el acto.
- 2.- Un tercero indirectamente afectado.

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, jefes de departamento y autoridades dependientes de ellas.

IV.- Por el ordenamiento
que lo establece.

- 1.- Recursos administrativos establecidos en la ley.
- 2.- Recursos administrativos establecidos en reglamentos autónomos. (34)

Tales recursos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley, toda vez que los recursos administrativos son un medio dentro de la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales 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 política administrativa es tan imperfecto y peligroso en determinados 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 mas restricciones a la libertad individual. (35)

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 órganos directivos, de no ser así, se dice que nos encontramos en presencia de los medios indirectos de protección de los gobernados,

(34) Pérez De León Enrique. Notas de Derecho constitucional y Administrativo, 9a. Ed. México 1989. Edit. Porrúa S.A. pág. 85.

(35) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 345.

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, contraposición de atribuciones, independencia de ciertos funcionarios, adscripción de funcionarios honoríficos junto a los profesionales en determinados servicios, etc.

Las terceras, o sea las jurídicas, consisten 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. En este primer elemento, se señala que para que proceda el recurso, existe la necesidad de que este legalmente establecido.

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

3.- Que esa declaración depare un perjuicio al recurrente. Solo quien resulte lesionado en sus intereses, podrá hacer valer el recurso; así si dicho acto no afecta de inmediato a algún gobernado, sólo podrá ser recurrido hasta que su aplicación se concrete.

4.- Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe de interponer. Esto implica que la ley debe consignar cual es 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 asunto.

5.- Fijación legal de la forma de presentación y del procedimiento para resolverlo. Esto 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 requieren, para exhibir los documentos ofrecidos, que la autoridad podrá recabar informes de aquella 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 señalarse 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 se ofrezcan.

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 anulación o reforma del acto impugnado o la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al exámen de los agravios que a éste ocasionan dicho acto; o bien especialmente cuando la revisora 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.

Al efecto, el profesor Antonio Castillo 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 ". (36)

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 el llamado de responsabilidad. Los recursos son actos que se llevan a cabo a instancia de parte o de un tercero. 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 sustituir la resolución por otra diversa que se apegue a la ley.

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 fué atacada en su integridad, totalmente 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.

(36) Carrillo Flores Antonio. Op. Cit. pág. 118.

Por consiguiente, los recursos sólo se conceden cuando la parte que los hace valer sufre un agravio por la resolución impugnada, ya que sin agravio no hay recurso. Para que exista un agravio no es suficiente que la ley o los Principios Generales del Derecho hayan sido violados por la resolución, es preciso además, que la violación importe un daño a los intereses o derechos del recurrente.

E.- 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 esta es administrativa, por las siguientes razones:

a) No existe controversia entre la administración y el particular recurrente sino una mera revisión del acto administrativo de la propia autoridad administrativa o de un superior jerárquico, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo o a ratificar el anterior.

b) Los recursos administrativos no necesariamente deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales.

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. (37)

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 dice 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 ésta 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. (38)

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 nos proporciona Miguel Acosta Romero y que dice "... un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto ". Dicha

(37) Serra Rojas Andres. Op. Cit. pág. 500.

(38) Fraga Gabino. Op. Cit. págs. 437-438.

opinión se sustenta en los siguientes motivos:

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

2.- Dicho acto está sujeto al procedimiento administrativo, 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 puede revocar, modificar, confirmar o anular.

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

(39)

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

(39) Acosta Romero Miguel. Op. Cit. pág. 398.

administrativo.

Con relación a este punto, el maestro Gabino Fraga, hace las siguientes observaciones: En primer término, existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto. consecuentemente, la administración tiene que poner fin a la misma, diciendo si el acto recurrido constituye una violacion o no, a la ley.

En segundo lugar, el recurso aparece en la legislación como un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en el se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia, 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 son equivalentes. (40) .

Como podemos apreciar de las consideraciones del autor mencionado, el considera que la autoridad administrativa emite un acto jurisdiccional al resolver un recurso administrativo; sin embargo, consideramos que si la naturaleza juridica del recurso administrativo, es la de un procedimiento administrativo, la resolución que le ponga fin a este recurso, será un acto administrativo.

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

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. (40)

Ahora bien, la legislación y la doctrina han sido prolíficas en las denominaciones asignadas a los recursos administrativos que, por diversas razones, algunas de ellas justificadas, los llaman de revisión, de reconsideración, de inconformidad, de revocación, de oposición, de alzada, de apelación, jerárquico, de aclaración, etc., pero como afirma el maestro Nava Negrete que: "... comparando las clasificaciones de la doctrina y la regulación de la ley de los recursos administrativos, podemos hablar de dos grandes grupos de recursos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial..." (40)

La idea generalmente aplicada es que el recurso que se

(40) Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1959.

promueve ante la misma autoridad emisora del acto es un recurso de reconsideración, independientemente del nombre con que se le designe: de inconformidad, de oposición, de revocación, etc.; y el que se promueve ante una autoridad diferente se le identifica como recurso jerárquico o de alzada, aunque se le llame de revisión, de revocación, etc.. lo importante, en todo caso, será determinar cual autoridad lo tramitará y resolverá, si la que emitió el acto impugnado o una diferente.

El recurso, como ya lo mencionamos anteriormente, 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. Sin embargo al promover un recurso, en algunas ocasiones podría parecer que la autoridad le pone trampas procesales al gobernado. En relación con éste tema la Corte ha adoptado el criterio de que 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 las ya mencionadas 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.

F.- REQUISITOS DE LEGALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El profesor Andrés Serra Rojas nos da una opinión acerca de los requisitos de legalidad, que en nuestra opinión es muy acertada y 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 ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico de un país. Consecuentemente 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 ".(41)

Un ejemplo de los requisitos de legalidad en los recursos administrativos lo tenemos en el artículo 132 del Código Fiscal, 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

(41) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 1062

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 viciados 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 “.

Al 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 lleva 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 éste 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 indiquen.

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 competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo y el

derecho 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 legales para obtener la reparación debida en caso de violación; es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

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 intrinsecamente corresponde a los particulares, es que los órganos administrativos se sujeten a lo que marcan las leyes y se cumpla con cada uno de los elementos propios del acto administrativo.

Aunado a esto, se constituye como una obligación de los órganos administrativos, mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio en las resoluciones que emite. Sin embargo, no debemos descartar las posibles omisiones que tienen los servidores públicos, en el momento de pronunciar sus resoluciones, toda vez que el juzgador, por ser humano que es, es falible y está propenso a cometer errores en la interpretación y aplicación de la ley al caso concreto.

G.- EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Mucho hemos hablado y definido a los recursos administrativos y considero que quedó claro y afirmado que estos constituyen los medios de defensa de que el particular dispone para hacer valer sus derechos, en el momento en que se ve afectado por un acto o resolución administrativa, emitido por un órgano de la Administración Pública, con el fin de que se revoque o anule dicho acto.

De la definición que acabamos de exponer, en términos generales se desprende que los efectos de la resolución del recurso administrativo y de los que vamos a hablar, no es otra cosa que la de anular, modificar y en su defecto, confirmar el acto administrativo impugnado.

Ahora bien, la interposición del recurso por parte del particular afectado, tiene la finalidad de que se anule el acto, aunque sin embargo, puede suceder que la autoridad revoque parcialmente el acto impugnado o lo confirme.

La interrogante es que pasaria si la autoridad revoca parcialmente el acto impugnado, o de que en su defecto lo llegue a

confirmar, desafortunadamente para el que interpone el recurso, que esto sí puede suceder. Bien, pues en el primer caso, si la autoridad u órgano administrativo que esta conociendo del asunto revoca parcialmente el acto, es decir, en algunas de sus partes y no en todo, el particular o tercero perjudicado puede ocurrir a otra vía para que la parte que no les fué anulada, lo sea mediante el otro recurso que interponga; pues la autoridad sólo se avocará a no ejecutar el acto en la parte que haya sido revocada, pero en lo demás si llevará a cabo la ejecución.

Ahora bien, en cuanto a la confirmación del acto administrativo, es decir, que la autoridad competente confirme el acto en todas sus partes, el particular afectado puede acudir también a otra vía a interponer otro tipo de recurso a fin de que sea revisada dicha resolución y nuevamente con la finalidad de que sea revocada totalmente.

Pero como su principal finalidad del particular al interponer el recurso es de que se nulifique totalmente el acto que le afecta dentro de su esfera jurídica, hablaremos de esto a continuación, como efectos directos.

El acto puede ser anulado totalmente, ya que con éste propósito se crearon los recursos administrativos como medios de defensa. Respecto de la nulidad de los actos administrativos encontramos que los ordenamientos que la establecen no hacen la diferencia de nulidad absoluta o relativa, pues sólo disponen la

nulidad lisa y llana o la nulidad de pleno derecho. situaciones establecidas en los articulos 2226 y 2227 del Código Civil vigente en el Distrito Federal.

Por tanto. el principio que rige en materia administrativa es el de la nulidad absoluta, posiblemente en razón del principio consignado en el articulo 80. del Código Civil para el Distrito Federal. que establece que los actos que se realicen en contravención a las disposiciones de orden publico serán nulos de pleno derecho.

Con lo antes manifestado llegamos a la conclusión de que el acto administrativo irregular sólo podrá ser nulo en forma absoluta y será la ley administrativa en particular quien la establezca en cada caso, y en su defecto se deberá aplicar el derecho común.

Otro tipo de efectos que produce la resolución dictada en el recurso administrativo, son los siguientes:

- Efectos indirectos.

a) Firmeza de las relaciones juridicas. Toda resolución declarativa produce un efecto indirecto: este efecto es de dar firmeza al acto juridico que declara válido, y por lo tanto, a las relaciones juridicas que de él derivan; pues dicha resolución impedirá que se ponga en tela de juicio la validez de la misma.

b) Responsabilidad. Los efectos inmediatos o reflejos de la resolución dictada pueden ser de responsabilidad de los titulares del organo de que proceda el acto, responsabilidad administrativa o incluso patrimonial y de los magistrados que la hubiesen dictado. Para tal caso, dichas anomalías se regularan por las normas generales sobre responsabilidad de funcionarios administrativos y de los jueces y magistrados.

- Efectos económicos.

Antiguamente el costo de los procesos era totalmente gratuito. En la actualidad el crecimiento desorbitado de la población y la demanda de los servicios públicos, así como de la justicia, ha originado que el derecho de acceso a la justicia, se convierta en uno de los más graves obstáculos, ya que impide a diversos sectores de administrados demandar justicia frente a la administración pública por falta de recursos económicos.

Con relación a este asunto, el artículo 30 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone que: " en los juicios que se tramitan ante el Tribunal no habrá lugar a la condenación de costas ".

CAPITULO CUARTO

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Al iniciar este trabajo, comentamos en la introducción, que es de vital importancia determinar si el recurso administrativo es realmente una figura jurídica necesaria, o si por el contrario, representa un obstáculo para la expeditéz en el ejercicio de la función administrativa y por ende contribuye a su ineficiencia.

El autor Gastón Jéze, sostiene que es una necesidad prioritaria del Estado, el instaurar recursos jurisdiccionales, ya que su ausencia es una causa de perturbaciones sociales y de anarquía; el menciona que: "... todos los espíritus liberales tienen el sentimiento de que un individuo no puede ser víctima de una ilegalidad sin que exista para ello un remedio. " (42)

Este mismo argumento tiene plena validez para fundamentar la existencia de los recursos administrativos.

El autor Nava Negrete, manifiesta que hay dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se le conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades. (43)

(42) Jéze Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo. pág. 361. Edit. Depalma.

(43) Nava Negrete Alfonso Cit. Pos. Armienta Hernández Gonzalo. Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos. pág. 64. Edit. Porrúa S.A.

Es suficiente tener en cuenta que el recurso administrativo se considera un vehiculo juridicamente idóneo para cumplir con la garantia de audiencia, con el fin de sostenerlo como institucion vigente.

En este sentido, el autor Gonzalo Armienta, menciona algunos aspectos acerca de la necesidad de la creacion y sostenimiento de los recursos administrativos, haciendo mencion de los autores Rafael Bielsa y Jorge Escola, expresando que: "... donde la funcion Publica está regulada por estatutos y las atribuciones administrativas claramente determinadas, toda transgresion de la ley que lesiona un derecho subjetivo autoriza el ejercicio de acciones o recursos contenciosos. " (44)

No hemos de referirnos aqui a la relacion que existe entre el regimen de los recursos y la democracia y entre los recursos y la justicia, basta mencionar que actualmente, repugna a nuestra mentalidad juridica, la existencia de resoluciones y disposiciones que sean irrevocables. En conclusion, pues, puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolucion de una autoridad cualquiera, siendo esa accion un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde.

(44) Escola Héctor Jorge. Cit. Pos. Armienta Hernández Gonzalo. Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos. Edit. Porrúa S.A.

De lo anterior se desprende la necesidad de la instauración del medio de defensa en estudio, porque garantiza el derecho de audiencia, y al controlar la legalidad de los actos de la administración, se convierte en un instrumento de impartición de justicia administrativa.

Sin embargo, y a pesar de que es un medio de defensa idóneo, esto no quiere decir que en ocasiones este instituto jurídico no presente desventajas, las cuales indudablemente, son menores que sus ventajas.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que los diferentes funcionarios con que cuenta la Administración Pública, tienen una serie de atribuciones que deben ser cumplidas a cabalidad; sin embargo, es frecuente que por desconocimiento de la ley o por una actitud contraria a Derecho, los órganos de la administración Pública emitan resoluciones ilegales, y consecuentemente, arbitrarias.

Si a lo anterior agregamos la existencia de normas discrecionales, el riesgo de que las resoluciones de la autoridad adolezcan del vicio de ilegalidad, se intensifica, dado que en no pocas ocasiones, se confunde la discrecionalidad con la inobservancia de la ley.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración, cuente con mecanismos

de control de la legalidad de las resoluciones que de ella emanan, lo cual permitirá, no sólo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de los administrados como una autentica expresión de justicia administrativa.

A.- ATRIBUCIONES PARA IMPARTIR JUSTICIA

Para poder entender las atribuciones que tiene el Estado para impartir justicia, es necesario que primero conozcamos en que consiste la actividad estatal; cuales son las formas que utiliza para realizar esa actividad y, por último, cual es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

En opinión del maestro Gabino Fraga, que consideramos de las más acertadas, dice que la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

La razón de existir de tales atribuciones, la encontramos en la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, es natural que el número y extensión de aquellas, varíen al variar éstos. Los criterios para fijar unas y otras, no constituyen cuestiones jurídicas, sino que corresponden al campo de las ciencias políticas.

De acuerdo con los postulados del individualismo que

considera que son bastantes la actividad de los particulares y el libre juego de las leyes económicas para satisfacer las necesidades individuales y colectivas dentro de la sociedad. el Estado en una primera etapa histórica posterior al mercantilismo de los antiguos regimenes politicos, se encontró reducido a un mínimo en cuanto a sus atribuciones. pues dichos fines se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas. Por tanto, en esta primera etapa las atribuciones del Estado consisten fundamentalmente en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en las esferas de acción de los particulares mas allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, motivo por el cual el Estado en ésta etapa se conoce con la designación de " Estado gendarme ".

Sin embargo, en ésta primera etapa, se pudo observar que existían algunas actividades que no eran lucrativas para los particulares, pero que era necesario llevarlos a cabo para poder satisfacer necesidades colectivas; al verse en ésta situación, el Estado tuvo que intervenir para satisfacer esas necesidades colectivas y que no existiera un desajuste social.

Es por estas situaciones que el Estado ha tenido que asumir una tendencia intervencionista o estatista, en la que se considera que el Estado, respetando la actividad privada, les impone

restricciones e limitaciones para armonizar esa actividad con el interés general. Es en este momento cuando el " Estado gendarme " se va transformando en un " Estado providencia " .

Las atribuciones que se le han asignado al Estado a través del tiempo y por las razones ya mencionadas, las podemos agrupar en las siguientes categorías:

a) Atribuciones de mando, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Atribuciones para crear servicios públicos.

d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Estas atribuciones se le han asignado al Estado para alcanzar los propósitos que se le han fijado, y para esto, actúa de muy diversas maneras y en diversos campos. Esta forma de funcionar es lo que se conoce como funciones del Estado, éste puede realizar funciones de regulador de actividades o de ejecutor de las mismas.

La función estatal, en opinión del maestro Luis Humberto

Delgadillo, es " la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas ". (45)

De conformidad con los principios de Montesquieu, el poder del Estado se expresa en tres formas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, a través de los órganos que para tal efecto ha creado.

El Estado para conseguir sus fines a través de sus funciones, realiza diversos tipos de actividades, en función de las atribuciones mencionadas con anterioridad; esas actividades se han agrupado, de acuerdo a sus características en, actividades de policía, de servicio y de fomento. Todas las actividades del Estado, las encontramos en alguno de estos grupos y dependerá de los fines propuestos para que podamos ver una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución. Así tenemos un Congreso, al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están

(45) Delgadillo Gutierrez Luis Humberto. Elementos de Derecho administrativo. México 1986 Ed. LIMUSA, pág. 84.

sometidos al Estado. También se crea una Administración Pública que se encargará de la difusión y ejecución de esas normas, y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho. De esta forma, tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de esos órganos. Sin embargo, aunque cada uno de los poderes realiza principalmente una función, también realiza actos característicos de los otros dos poderes, sin que ello cambie la naturaleza del acto. Así tenemos que, por ejemplo, el Ejecutivo realizará fundamentalmente funciones administrativas, pero también realizará actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados. Este tema lo trataremos en el siguiente inciso, del presente capítulo.

Con relación a las atribuciones para administrar justicia; esta es, una garantía de seguridad jurídica que tienen los gobernados y que la encontramos plasmada en el artículo 17 Constitucional que dispone que "... los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley".

Esta garantía se traduce en la imposibilidad que tiene el Estado, a través del poder judicial, de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en cuenta la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellos ventilados, dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas.

La obligación estatal que se deriva de esta garantía, es eminentemente positiva puesto que el Estado, a través de sus autoridades judiciales, se ha atribuido, y se obliga también a impartir justicia de una forma expedita, de conformidad con las leyes procesales.

B.- FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA RESOLVER
CONTROVERSIAS

Hablar de las facultades que tiene la autoridad administrativa, para solucionar controversias, es hablar del contencioso administrativo; pero, antes de hacer mención a éste, mencionaremos algunas cuestiones importantes con el fin de comprender esta situación.

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados toda vez que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo en consecuencia, sin efecto.

Por esta razón, se establece la necesidad de tener un control jurisdiccional de los actos de la administración, en el que exista un órgano diferente de ésta e independiente de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración.

El establecimiento de este control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una

noción de extraordinaria importancia, la del contencioso administrativo.

La jurisdicción como función del Estado alude a la extensión y límites del poder de juzgar. La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina contencioso administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la administración pública, como sujeto de Derecho administrativo.

La jurisdicción contencioso administrativa, puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Formalmente, el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados, y que posteriormente veremos el fundamento legal de tal situación. Como se indicó anteriormente, estos tribunales pueden ser judiciales o administrativos y se sitúan los primeros, en la competencia del Poder Judicial; y los segundos, en la del Poder Ejecutivo Federal.

Materialmente el contencioso administrativo, se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular

agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo.

Siempre que se ha planteado el problema de estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la Administración Pública, han aparecido los tribunales administrativos como la única opción para organizar la jurisdicción. En el año de 1939, el maestro Antonio Carrillo Flores, publicó una obra en la que se planteaba la cuestión de la organización de la justicia administrativa en México; con una honda preocupación por la defensa jurídica de los particulares ante una administración incesante en impresionante incremento, que invadía todas las esferas de la realidad social, trataba de sentar las bases de un sistema jurisdiccional que, con independencia del amparo, hiciera realidad la sumisión de la administración al derecho y que constituyera una garantía eficaz de los derechos e intereses legítimos de los administrados. Y en ella se concluía defendiendo la instauración de tribunales de lo contencioso administrativo.

De entonces a la fecha, infinidad de autores han mostrado su preferencia por el sistema de tribunales administrativos.

La evolución del Derecho procesal administrativo, no puede ser mas expresiva en orden a la tendencia de estructurar la justicia administrativa sobre la base de tribunales administrativos. Cada día son mas los Estados con tribunales

administrativos bien con jurisdicción extendida a todo tipo de litigio administrativo o limitada a la materia tributaria. Esta evolución expansiva de la jurisdicción administrativa, se pone de manifiesto en que incluso en algunos ordenamientos locales en que se han instaurado tribunales fiscales, su jurisdicción excede al ámbito propiamente tributario para extenderse, sino a todos, si a la mayor parte de los litigios administrativos.

La atribución de la potestad jurisdiccional para juzgar las pretensiones fundadas en Derecho administrativo a un tribunal de lo contencioso administrativo, no encuadrado en el Poder judicial, se consagró en el Distrito Federal por la ley promulgada el 28 de Enero de 1971.

Varios estados de la República, siguiendo el ejemplo del Distrito Federal, instauraron tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de los litigios administrativos, aunque no siempre se corresponde con el nombre del tribunal, la amplitud de la jurisdicción. En este caso tenemos al tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de Sonora, que pese al nombre, tiene una jurisdicción limitada casi exclusivamente a la materia fiscal.

Son tribunales de lo contencioso administrativo con jurisdicción general en materia administrativa, los de los Estados de Hidalgo, Jalisco, Guanajuato y México, y pese a lo antes mencionado el de Sonora.

Fué en el ámbito federal donde se instauró el primer tribunal administrativo. La Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Entre discusiones sobre la constitucionalidad oportunidad y conveniencia de la instauración de tribunales administrativos, va a crearse un tribunal con jurisdicción delegada: dictará sus fallos, según el artículo 10. de la ley de creación, en representación del Ejecutivo de la unión.

En la exposición de motivos de esta ley, queda perfectamente reflejado cual fué el significado del tribunal que se creaba, las dificultades que había sido necesario superar y las limitaciones de la jurisdicción que se le confiaba, al mencionar que "... el tribunal sólo pronunciara fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo ".(46)

En el Distrito Federal y en los estados con tribunales con jurisdicción en materia administrativa, es el Derecho administrativo el que fija los límites del ámbito jurisdiccional.

El fundamento legal por el cual la autoridad administrativa tiene facultad para resolver controversias, lo encontramos en el artículo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

(46) González Pérez Jesús. Derecho procesal administrativo.
Edit. Porrúa S.A. pág. 372.

del Distrito Federal, que en lo conducente dice:

" El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal con autoridad local y los particulares ".

De igual forma se establece este fundamento en las diversas legislaciones de los Estados que cuentan con tribunales administrativos y que ya mencionamos anteriormente.

Cuando en cualquier estado de la república una persona se encuentra en la necesidad de formular una pretensión ante la administración pública, si esta fundada en Derecho administrativo o tributario ha de verificar si existe algún tribunal con jurisdicción especial en la materia. Si existen tribunales administrativos con jurisdicción administrativa habrá de verificar si esta es general o limitada, a fin de formular la pretensión ante los mismos. Si no existiera, o existiendo, no extiende su jurisdicción a la cuestión que debe plantear, tendrá que acudir al proceso de amparo, que cumplirá la función de suplir la ausencia del proceso administrativo.

Es por tal motivo que en el siguiente inciso del presente capítulo, estudiaremos la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos administrativos.

C.- PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 103 de la Constitución somete a los tribunales de la federación resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, así como las que se susciten por leyes y actos de las autoridades.

Por tanto, aparte de los conflictos de competencia entre la Federación y los Estados, la Constitución contempla el supuesto de controversias suscitadas por la violación de las garantías individuales, tanto en el supuesto de que la violación proceda de un acto de autoridad o de una ley.

Se desprende de lo anterior que el amparo fue originariamente un proceso constitucional. Su objeto sería una pretensión fundada en normas constitucionales, el órgano Jurisdiccional habría de decidir si una ley o un acto de autoridad ha lesionado o no las garantías que la Constitución consagra.

Sin embargo, la evolución del amparo ha hecho del mismo un proceso que excede con mucho de lo que es un proceso constitucional. De las distintas funciones que cumple el amparo en el ordenamiento mexicano, únicamente nos interesa aquí una: como control jurisdiccional de la administración pública en cuanto actúe como tal, sujeta al Derecho administrativo, esto es, cuando actúe

investida de unas prerrogativas, no sujeta al Derecho común.

El amparo, como institución procesal de defensa de los administrados frente a la actividad administrativa, se presenta en dos diferentes posiciones:

- a) El amparo como sustituto del proceso administrativo.
- b) El amparo como recurso procesal contra las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales administrativos.

Aunque estas dos posiciones del amparo sean diferentes, tienen una finalidad común: proteger al gobernado contra actos de autoridad irregulares. A continuación, estudiaremos las dos posiciones del amparo.

Al no existir un proceso instituido para conocer de las pretensiones frente a las administraciones públicas, fundadas en Derecho administrativo, se acudió al juicio de amparo para poder conocer y resolver esas pretensiones. El artículo 103 de la Constitución y el artículo 10. de la Ley de Amparo, establecen que son objeto de amparo, las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Como consecuencia lógica de estos ordenamientos, estos permiten que sea motivo de amparo todo tipo de pretensiones fundadas en Derecho administrativo frente a todo tipo de actos sujetos al Derecho administrativo, cualquiera que fuese el órgano que lo hubiese

dictado y la forma en que se hubiesen lesionado los derechos e intereses legítimos. Esto presupone la inexistencia de proceso administrativo para conocer de las pretensiones fundadas en Derecho administrativo que se ventilan en el juicio de amparo.

Por otro lado, y haciendo mención a la segunda posición del juicio de amparo en materia administrativa, sabemos que aún cuando exista un proceso administrativo general o especial para conocer determinadas materias, ello no supone cerrar la posibilidad del amparo como garantía del gobernado. La existencia de un proceso administrativo supone cerrar la posibilidad del llamado amparo indirecto; pero no se puede negar la posibilidad de recurso contra la sentencia dictada en un proceso administrativo.

En el proceso de amparo pueden formularse pretensiones frente a las administraciones públicas fundadas en Derecho administrativo, aunque no exista en sentido estricto una violación de las garantías individuales. El amparo administrativo viene, por tanto, a cumplir con las funciones propias del proceso administrativo.

Esto no quiere decir que exista un tipo de proceso de amparo específico delimitado por este objeto; el proceso de amparo es uno, aunque cuando tenga por objeto conocer de alguna pretensión fundada en Derecho administrativo, se darán ciertas notas peculiares en su régimen jurídico.

El ámbito de aplicación del amparo administrativo estará en función de la existencia de un proceso administrativo en el que se puedan formular las pretensiones fundadas en Derecho administrativo: en la medida en que se instauren procesos administrativos, se irá reduciendo el ámbito del amparo administrativo. De esto se desprende que una de las tendencias del ordenamiento mexicano, sea la de una paulatina restricción de la impugnación inmediata de los actos de la administración activa.

Lo anterior, lo constatamos en los Estados que se han instaurado tribunales en materia contenciosa administrativa, con mayor o menor amplitud, no tendría sentido, en principio, acudir al amparo para deducir una pretensión frente a los actos dictados por la administración en aquellas materias. Por lo que el ámbito del amparo administrativo quedará reducido a las pretensiones sobre materias cuyo conocimiento no esté atribuido a un tribunal de lo contencioso administrativo, salvo la posibilidad de recurso de amparo contra la sentencia que ponga fin al proceso administrativo. El hecho de que exista una vía procesal instituida precisamente para conocer de las pretensiones frente a la administración pública no supone que no sea posible acudir al proceso de amparo frente a la administración pública. No podrá acudir al amparo para formular una pretensión procesal fundada en Derecho administrativo, y si se formulara, el órgano jurisdiccional podrá declarar la improcedencia por falta de jurisdicción, al estar atribuido el conocimiento de la pretensión a un tribunal de otro orden jurisdiccional. Pero ello no impide que cuando la administración

pública lesione una de las garantías individuales, pueda el lesionado demandar la protección del amparo.

El amparo en los estados en que exista proceso administrativo, habrá quedado reducido en las materias para las que exista protección jurisdiccional a través de procesos instituidos al efecto, por lo tanto, vuelve a su función originaria de proceso constitucional para la protección de las garantías individuales. En definitiva, el amparo habrá quedado liberado de aquella función que no es propia del mismo, pero en cuanto proceso constitucional de garantías, conservará plenamente su valor.

Instaurado un tribunal de lo contencioso administrativo o fiscal, en el ámbito de su jurisdicción no tiene sentido que se mantenga la desmesurada extensión del amparo y consiguiente deformación de su naturaleza originaria. Esta extensión estaba justificada para garantizar la tutela jurisdiccional a los administrados frente a la administración. Desde el momento en que se estructura una jurisdicción especializada para conocer de las pretensiones fundadas en Derecho administrativo, el proceso de amparo debe limitarse al conocimiento de las pretensiones formuladas en demanda de protección frente a las violaciones de los derechos fundamentales y garantías constitucionales.

En el ámbito federal y en los estados con jurisdicción contenciosa administrativa o fiscal, el administrado que considere que un acto sujeto al Derecho administrativo en general o

tributario en especial, lesiona sus derechos o intereses legítimos, debe demandar tutela jurisdiccional al tribunal correspondiente, en vez de acudir al proceso de amparo, salvo cuando se trate de la protección de los derechos fundamentales.

El hecho de que exista un proceso administrativo general o especial para determinadas materias no supone la exclusión total del amparo, sino que el amparo será posible contra las sentencias y resoluciones en general que dicten los tribunales con jurisdicción contenciosa administrativa o tributaria.

El amparo subsiste por tanto, como una vía de impugnación de aquellas resoluciones, como un recurso jurisdiccional, se configura como un medio de control de la legalidad de los actos de un órgano jurisdiccional, por cuanto tiene como materia las resoluciones pronunciadas en un proceso que se sigue ante un tribunal de lo contencioso administrativo.

Cuando en el amparo se demanda protección frente a una resolución dictada por un tribunal de lo contencioso administrativo o fiscal, el amparo es un medio de impugnación de una resolución procesal, un proceso que tiende a la depuración del resultado de un proceso distinto.

El juicio de amparo es un proceso distinto al proceso administrativo o tributario en que se dicta la resolución que se impugna, pero un proceso con este específico objeto. De aquí la

estrecha conexión entre uno y otro.

Si el tribunal de la jurisdicción administrativa, en el proceso seguido ante el mismo, incurrió en la violación de una garantía o derecho fundamental, el amparo aparece como el único medio de protección frente a esta situación. El amparo viene a hacer efectiva la tutela jurisdiccional, anulando las actuaciones determinantes de la infracción o bien obligando al órgano jurisdiccional a hacer lo que no hizo.

El fundamento del amparo es aquí incuestionable, en cuanto el ordenamiento jurídico lo establece en defensa de las garantías fundamentales y derechos constitucionales, si estos derechos y garantías son violados en un proceso administrativo, no existe razón alguna para que el titular del derecho o garantía lesionados, no pueda acudir al juicio de amparo como podrá hacerlo cuando la lesión del derecho o la garantía, se produjere por cualquier otro órgano público.

Supuesto distinto es el de la incoacción de un juicio de amparo, no frente a las violaciones de garantías dimanantes directamente del órgano jurisdiccional, sino en demanda de tutela jurisdiccional frente a los órganos administrativos por no haber obtenido satisfacción de la pretensión en el proceso administrativo. Aquí el amparo se dirige a replantear la cuestión que planteó ante al tribunal administrativo, por estimar que éste no actuó conforme a Derecho.

En este supuesto el problema del fundamento se plantea en términos distintos. en efecto, si el gobernado ya tuvo la posibilidad de formular su pretensión ante un órgano jurisdiccional independiente, pretensión que fué examinada con todas las garantías procesales, ¿por que va a poderse acudir de nuevo ante distinto orden jurisdiccional? El problema del fundamento se plantea, por lo pronto, en los mismos términos en que se plantea la conveniencia de depurar los resultados de un proceso y volver a trabajar sobre una materia procesal ya decidida. Ahora bien, a los argumentos que la doctrina procesal aduce para fundamentar todo proceso de impugnación, podriamos mencionar tambien los siguientes:

-- Las mayores garantías que en principio ofrecen los órganos jurisdiccionales encuadrados en la común organización judicial. Lo que explica que en los ordenamientos jurídicos en los que existan jurisdicciones especiales para conocer determinadas materias, se mantenga siempre una última posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios para controlar la actuación de aquellos.

-- El artículo 14 de la Constitución, en su último párrafo, consagra como una garantía individual que la sentencia definitiva " deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley ". Por lo que si el órgano de una jurisdicción administrativa, al dictar sentencia, no fué conforme a la letra de la ley o a su interpretación correcta, se incurre en una violación a la garantía constitucional.

Por último diremos que no existe una regulación específica del amparo como medio de impugnación de las resoluciones dictadas por las jurisdicciones administrativas. La regulación será la misma que la de los juicios de amparo contra las sentencias dictadas por otros tribunales. Se aplicarán, por tanto, las normas que regulen los juicios de amparo directo, artículos 158 a 191 de la Ley de Amparo; para lo no previsto en ellas se aplicarán las normas generales sobre el juicio de amparo, y, a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Así lo establece el artículo segundo, párrafo segundo de la Ley de Amparo, referido en general a todos los juicios de amparo, y así lo ha reiterado la jurisprudencia.

CONCLUSIONS

PRIMERA.- Existe la interrogante de que si la autoridad administrativa, al resolver el recurso, es realmente imparcial, toda vez que dentro del procedimiento juega dos papeles: juzgado y juzgador, por lo que debería de conocer del procedimiento, una autoridad distinta a la administrativa.

SEGUNDA.- Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento administrativo, no tiene la rapidez y explicitéz del procedimiento judicial, por lo que una vez que sea una autoridad diferente la que conozca del procedimiento, este deberá revisarse para que se agilicen trámites y se logren quitar trabas burocráticas.

TERCERA.- Sin embargo también existe la posibilidad de que el gobernado interponga algún recurso dolosamente, para retardar el procedimiento, por lo que debe de castigarse, ya sea a través de la imposición de multas o de cualquier otro medio adecuado, con el fin de evitar este tipo de situaciones.

CUARTA.- No se establece con claridad si la autoridad administrativa al resolver el recurso, realiza un acto administrativo o jurisdiccional.

QUINTA.- Por las razones expuestas, concluimos que independientemente de que son constitucionales los recursos administrativos, debe de conocer y resolver una autoridad distinta a la administrativa, por lo que se deben de crear tribunales que

tengan la explicitéz y rapidez del procedimiento judicial y que la autoridad que resuelva dichos recursos, sea distinta a la administrativa.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO -Miguel. Teoria general del Derecho administrativo. 6a. Edición. México 1984. Editorial Porrúa S.A.
- 2.- ACOSTA ROMERO Miguel. Derecho administrativo. 9a. Ed. México. Editorial Porrúa S.A.
- 3.- CARRILLO FLORES Antonio. La justicia federal y la administración pública. 2a. Ed. México 1973. Editorial LIMUSA.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México 1986. Editorial LIMUSA.
- 5.- DEL RIO GONZALEZ Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 1a. Edición. Cárdenas Distribuidor y Editor.
- 6.- DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. 1a. Edición. México 1965. Editorial Porrúa S.A.
- 7.- DIEZ Manuel Maria. Derecho administrativo. Buenos Aires 1963.
- 8.- FRAGA Gabino. Derecho administrativo. 22a. Edición. México 1982 Editorial Porrúa S.A.
- 9.- GONZALEZ PEREZ Jesús. Derecho procesal administrativo mexicano. 1a. Edición. México 1988. Editorial Porrúa S.A.

- 10.- PALLARES Eduardo. Diccionario de Derecho procesal civil. 1a. Edición. México 1952. Editorial Porrúa S.A.
- 11.- PEREZ DE LEON Enrique. Notas de Derecho constitucional y administrativo. 1a. Edición. México 1984. Editorial Porrúa S.A.
- 12.- SAYAGUES LASO Enrique. Tratado de Derecho administrativo. Tomo I, Editorial Cárdenas, México 1963.
- 13.- SERRA ROJAS Andrés. Derecho administrativo. 3a. Edición. México 1965. Editorial Porrúa S.A.
- 14.- SERRA ROJAS Andrés. Derecho administrativo. Tomo II 8a. Edición. México 1977. Editorial Porrúa S.A.
- 15.- VAZQUEZ GALVAN Armando y GARCIA SILVA Agustin. El tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. México 1977. Editorial Soto S.A.

L E Y E S

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

3.- LEY DE AMPARO.

4.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

5.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.