



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

10
2ej.

LA DEFENSA DEL GOBERNADO FRENTE A LOS
ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD A.F.)

P R E S E N T A
ERIC RAUL CARRILLO RIVAS



MEXICO, D. F., CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO 1993

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.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I. LA EVOLUCION DEL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

1.1 LA EVOLUCION DEL ESTADO	1
1.1.1 El Origen del Estado y la Sociedad	2
1.1.2 La Polis Griega y Civitas Romana	6
1.1.3 El Estado en el Medievo	16
1.1.4 El Estado Moderno	22
1.1.5 El Estado Contemporáneo	27
1.2 LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO	34
1.2.1 El Congreso Constituyente de 1916-1917	44
1.2.2 La Forma de Gobierno	48
1.2.3 El Sistema Federal	50
1.1.4 La División de Poderes	52
1.2.5 El Régimen Presidencial	55
CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO	58

2.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	59
2.1.1 Breves Antecedentes	60
2.1.2 La administración Pública y Privada	61
2.1.3 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	67
2.1.4 La Ley Federal de Entidades Paraestatales	74
2.1.5 Las Formas de Organización Administrativa	79
2.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO	83
2.2.1 La Teoría General del Acto Administrativo	84
2.2.2 Los Elementos Básicos	90
2.2.3 Los Requisitos Constitucionales	98
2.2.4 Las Fases Principales	103
2.2.5 El Procedimiento Administrativo	112
 CAPITULO III: LA DEFENSA DEL GOBERNADO FRENTE A LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	 118
3.1 PROEMIO	119
3.1.1 La Revocación, Revisión y Reconsideración	121
3.1.2 La Petición, Reclamación o Inconformidad y Queja	130
3.1.3 La Oposición, Reposición y Rectificación	136

3.1.4	Los Organos de Justicia Administrativa	144
3.1.5	La Comision Nacional de los Derechos Humanos	164
3.2	EL SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA AUTONOMA	168
3.2.1	El Arbitraje: Procedimiento de Solución	175
3.2.2	El Colegio Nacional de Arbitros Administrativos	183
3.2.3	El Código de Procedimientos Administrativos	187
3.2.4	El Manual de Etica Profesional	190
3.2.5	Tesis de Jurisprudencia Relacionadas con el Tema	192
	CONCLUSIONES	199
	POST SCRIPTUM	207
	BIBLIOGRAFIA	209

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

El motivo que originó la elaboración de nuestra investigación surge a partir del ineludible contacto que tenemos con la administración pública en nuestra vida cotidiana. Y dado que cada vez es más frecuente la intervención de ella en el campo privado de los particulares, es necesario regular la eficacia y eficiente impartición de justicia en materia administrativa.

Para impedir que los actos de la administración queden sujetos al arbitrio de los funcionarios públicos que representan a los distintos órganos gubernamentales, se requiere del conocimiento de medios de defensa administrativos jurídicamente soportados por leyes.

Una aseveración inicial es considerar que la administración pública al entablar una controversia con el gobernado, supone de antemano una parcialidad en la resolución final de la controversia entre ambos.

Consecuentemente, planteamos la necesidad de: crear un órgano no gubernamental independiente del Poder Ejecutivo Federal que no esté sujeto a un control político y posea una auténtica autonomía en la solución de posibles controversias entre la administración pública y el gobernado; cuya características principales deberán ser: eficacia, eficiencia, calidad e imparcialidad real y profesionalismo en el análisis y estudio de controversias entre ambos actores.

El objetivo principal que perseguimos es dotar al gobernado de instrumentos de defensa de carácter administrativo, basados en el conocimiento de las principales leyes e instancias a las que

debe recurrir para impedir que actos de la administración pública ilegales, lesionen sus intereses y conozca los medios de defensa básicos para impedir su ejecución una vez que han sido dictados.

Aportaremos algunas nociones complementarias que son eminentemente jurídicas y auxiliien al conocimiento de mayores elementos para defender sus derechos.

En este sentido, el alcance de nuestra investigación se limita a estudiar solo los medios de defensa del gobernado de índole administrativa. Las herramientas jurídicas de tipo judicial no se profundizan por razones de extensión cuantitativa en el estudio realizado.

No obstante, intentamos aportar los conocimientos mínimos para no dejar un vacío en los elementos generales, que deseamos sean conocidos por nosotros; y encaminados a producir un cambio de actitud ante los actos de la administración pública que rara vez son puestos en duda aunque lesionen nuestros intereses.

Enfrentar legalmente los actos de la administración pública nos conduce a procedimientos administrativos complejos, lentos y a veces poco eficaces en resultados. La idea de vernos envueltos en Tribunales - de cualquier tipo - practicamente disminuye la posibilidad de esperar resultados que nos beneficien, pese a tener la seguridad de que actuamos conforme a las disposiciones legales .

Otro propósito de la investigación va orientado a influir en la actividad del gobernado para que pueda por el mismo , utilizar los medios a su alcance más simples, evitando con ello que se le

cause algún perjuicio, por actos no justificados de la administración pública.

En rigor el método científico de investigación utilizado es deductivo, cuya característica principal es partir de un marco general que contenga todos los elementos que habremos de utilizar, hasta llegar a la categoría mínima que nos interesa analizar.

La ventaja del método viene de no dejar ningún elemento "al aire" que pudiera por su falta de conocimiento, generar la idea de desconocer cual es la posición del gobernado frente al Estado y a la Administración Pública.

El estudio que realizaremos se justifica por surgir una interrogante en cuanto a cuales son los mecanismos de defensa del gobernado frente a la administración. Además, una vez conocidos determinar que opciones reales existen para mejorar las defensas administrativas a través de nuevos órganos y plantenado la forma de otros mecanismos, que resuelvan los conflictos entre la administración pública y el gobernado originados por actos de ésta, no fundados y fundamentados en las disposiciones legalmente establecidas.

Otra de las ideas manejadas es que el desconocimiento de las garantías individuales que como ciudadanos mexicanos gozamos, limita a las personas físicas para conocer el ejercicio de los derechos fundamentales que en la Constitución Política se marcan como prerrogativas básicas para combatir actos ilegales de la administración pública.

Demostraremos que los actos administrativos emitidos

por los distintos órganos, a través de los titulares respectivos de la administración pública en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) son susceptibles en todo momento de ser impugnados por los gobernados, cuando exista la duda de que fue emitido arbitraria o ilegalmente.

A fin de dar una forma ordenada a la investigación para conseguir lo que nos hemos propuesto, la hemos dividido únicamente en tres capítulos bastante amplios y densos, lo reconocemos, cuyo contenido obedece al esquema siguiente.

El capítulo primero contiene aspectos históricos relacionados con el mismo origen del Estado desde la concepción considerada formalmente mas antigua, o sea, del mundo griego hasta llegar a la idea del Estado contemporáneo. Haciendo mención de las etapas intermedias por las que atravesó durante todo su desarrollo.

Asimismo, retomamos los elementos fundamentales descubiertos para analizar jurídicamente al Estado Mexicano; estudiando sus principales características generales relacionadas con nuestra investigación.

En el capítulo segundo hacemos una descripción de la administración pública mexicana, que es uno de los actores principales del estudio que presentamos. Nos detenemos un poco para hacer una comparación la administración pública con la privada, continuando con el análisis jurídico de nuestro objeto de estudio; sin olvidar la idea final que buscamos de coadyuvar a mejorar la relación jurídica entre los gobernantes y los gobernados.

En el mismo capítulo, se hace un estudio exhaustivo de lo que es el acto administrativo, a fin de conocer cada uno de los elementos que lo integran con la idea de saber cuando éste es emitido legal o ilegalmente.

En el Capítulo tercero damos un panorama de cuales son los medios de defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública; partiendo de los recursos administrativos, pasando por el conocimiento de tribunales contenciosos administrativos y hasta llegar a mencionar la defensa máxima y última, en forma por demás simple, que es el juicio de amparo en materia administrativa; haciendo hincapié en detalles sobre lo que son los órganos de justicia administrativa como complemento a la investigación.

Finalmente, incluimos la propuesta que creemos puede ayudar a mejorar la defensa del gobernado ante los actos administrativos ilegales; exponiendo un modelo para la resolución de problemas o controversias entre la administración pública y el gobernado.

El mecanismo mediante el cual suponemos más sencillo dirimir conflictos es el arbitraje de un tercero ajeno a la controversia.

El órgano no gubernamental lo hemos denominado como El Colegio Nacional de Arbitros Administrativos.

Conviene aclarar que por Órgano No Gubernamental para los efectos de la investigación, lo entenderemos como aquél que no tiene de ningún modo un carácter estatal y por ende tampoco gubernamental. Asimismo, se descarta cualquier posibilidad de relacionarlo con una actividad netamente empresarial.

Por el contrario es un tipo de organismo civil con intereses para defender cuestiones de suyo públicas, que atañen a la sociedad en general, en este caso los conflictos que se relacionen con la impartición de justicia en materia administrativa entre el gobernado y la administración pública.

A efecto de establecer el procedimiento legal definido que facilitar la actividad del organismo civil y de los propios órganos ya establecidos que dirimen controversias en materia de justicia administrativa, proponemos la creación de un modelo definido para la elaboración de un Código de Procedimientos en la materia Administrativa, que por causas injustificadas aún no ha querido formularse en nuestro país.

Incluimos también un punto final que sugiere un Manual de Ética Profesional, orientado a obtener resultados cualitativos en la prestación de servicio a particulares, solo para conflictos que se relacionen con la materia administrativa y en el que la administración pública haya lesionado algún derecho del gobernado.

C A P I T U L O I

LA EVOLUCION DEL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

1.1 LA EVOLUCION DEL ESTADO

En este primer apartado haremos una breve reseña sobre la evolución histórica del Estado, el punto de partida lo constituye el denominado Mundo Antiguo de la cultura griega y romana. No se soslaya de ninguna manera el análisis de la Edad Media, antecedente inmediato de la formación del Estado Moderno a partir del siglo XV; culminando con la caracterización común que sobre el Estado contemporáneo hacen algunos autores del casi extinto siglo XX.

Estudiaremos cada fase mencionada en sus aspectos más relevantes, con la intencional idea de entender cada periodo por el cual pasa el Estado a lo largo de su desarrollo y analizaremos la inquietud del hombre para organizarse.

Debemos tener presente que la convivencia armónica y pacífica entre los hombres justificaría la aparición del Estado, manifestándose con ello la necesidad de establecer un orden entre los individuos.

1.1.1 El Origen del Estado y la Sociedad

Existen diversos autores que enfocan el tema del origen de ambos conceptos : Estado y Sociedad desde distintas ópticas. Nosotros lo haremos solo para efectos de establecer un marco general de referencia asentándolo como antecedente útil que nos recordará definiciones básicas para el estudio.

Teorizaremos sobre corrientes filosóficas relacionadas más con el Estado. Iniciemos sin mayor preámbulo el desarrollo de la presente investigación; partiendo de un repaso histórico con el considerado primer autor, que hablara sobre el tema que corresponde a esta fase inicial de nuestro estudio.

Las ideas de Aristóteles en " La Política ", son tratadas de tal forma lógica y sistemática que gracias a ello, nos facilita la exposición.

Conviene ubicarse en el tiempo, para situar al creador de la teoría que nos ocupa y hace reflexionar sin esfuerzo sobre la definición de los términos principales.

Aristóteles fue un filósofo griego conocido por el "El estagirita", nació en Estagira, C Macedonia) en el año 384 antes de Cristo C A. de J.C.) y muere en el 322. A los dieciocho años se trasladó a Atenas, ingresando en la Academia de Platón; permaneció en ella durante veinte años, hasta la muerte del Maestro C 348 A. de J.C.). C1)

C1) Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo I, p.276. México 1976.

Es probable que la definición de Estado más genérica que se haya dado, se deba a la aportación de Aristóteles quien lo concibe de la siguiente manera: " Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma, sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ello sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno" (C2). Los hombres se unen para alcanzar fines comunes que los identifiquen plenamente de otros grupos de seres vivos. Y en este sentido, la asociación es la base y elemento que les permite lograr la satisfacción de necesidades individuales y colectivas.

Continúa en el mismo punto el filósofo: " Es claro, por tanto que, todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra a todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado" (C3).

Es preciso aclarar que para Aristóteles la asociación era la llana unión de dos o más personas. La primera manifestación de esta la constituía el esposo y la esposa, como base de la familia; institución que en la actualidad subsiste pese a la gran cantidad de años que nos separan del la época griega.

Así, la asociación de varias familias nos da como resultado el Pueblo ; entendiéndola *strictu sensu* y no en su acepción amplia para denominar a todo un país de hoy en día. O dicho a la manera de Aristóteles: "... el pueblo surge de una colonia natural que en este caso lo conforman varias familias." (C4)

C2) Aristóteles. LA POLITICA. Pag. 21. Ed. Nuevomar. México 1988.

C3) Idem.

C4) Idem. Pag. 22.

Siguiendo este esquema de razonamiento, la asociación de varios pueblos integra un Estado que busca bastarse a sí mismo, satisfaciendo las necesidades primordiales de la vida humana. Subyace la idea de organizarse para vivir en condiciones, que estando solo, no se podrían subsanar.

Con base a lo anteriormente expuesto, se deduce al Estado partiendo de un hecho natural. No olvidemos tampoco que el hombre fue resultado de un proceso largo, considerado accidente de la naturaleza a través de un proceso evolutivo complejo. Aunque otras teorías no aceptan esta idea científica.

El fenómeno de la constitución del Estado viene a ser la conjunción de varios pueblos, integrados a su vez por múltiples familias. En esta forma el Estado está colocado por encima de los individuos integrantes del conjunto social, la comunidad o la denominada Sociedad de nuestro tiempo.

Desde la perspectiva aristotélica el fin último de toda asociación viene a ser el Estado, argumentado: "la naturaleza de una cosa es precisamente su fin" (C5). El Estado surge en una forma natural debido al instinto gregario del hombre, que obligándolo a relacionarse con sus semejantes, constituyen las primeras muestras organizativas en su propio beneficio; al identificar necesidades similares buscan el modo de asociarse.

Para redondear la idea del lugar que ocupa la máxima asociación, ya considerada en líneas pasadas, no está por demás ejemplificarlo incluyendo la afirmación aristotélica al decir lo siguiente en relación a la relevancia que tiene el mismo :

C5) Aristóteles. Op. Cit., p. 23.

"El Estado se haya situado por encima de cada pueblo, familia e individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay partes, ni... " C6) La superioridad del Estado es inogable pero no por ello deja cerrada la posibilidad a cuestionar los actos realizados por los órganos gubernamentales, a través de los que se manifiesta en forma concreta sobre la sociedad.

Palabra proveniente del latín (*societas-tatis*), cuyo significado viene a colación, por considerarse como una: " Reunión de mayor o menor de personas - tradúzcase individuos-, familias o pueblos" C7). En otras palabras, una agrupación natural con el fin de satisfacer sus necesidades básicas de supervivencia.

La convivencia humana para que sea llevada en forma ordenada requiere del establecimiento de reglas de conducta entre los hombres, formuladas por ellos mismos. En este plano Aristóteles concluye: " ... el Derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el Derecho" C8). Sin lugar a dudas se refiere al Derecho como Ciencia y sobre el que concebimos es : un conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad.

Concepto bastante simple que más adelante habremos de estudiar con mayor rigor llegado el momento. Quedémonos con esta noción por ahora, terminando el estudio que sobre el Estado, la Sociedad y en parte la familia realizó Aristóteles.

C6) Idem., p.24

C7) Enciclopedia Salvat. Op. Cit., .Tomo XI, p.3055.

C8) Aristóteles. Op. Cit., p.24.

1.1.2 La Polis Griega y Civitas Romana

Grecia y Roma presentan rasgos similares en relación a su forma de vida, en ambas ciudades el trabajo de los esclavos sostenía a los hombres libres quienes forjaron la estructura política en forma separada claro esta. Así, " Los atenienses y los romanos sintieron y concibieron a la Polis y la Civitas como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos sería la existencia de un orden asegurado por una estructura política ... en la que no intervenían los esclavos." C9)

No obstante, el sistema de organización que regía a las dos culturas puede explicarse mediante el análisis de las dos figuras mencionadas previamente. El concepto o idea del Estado conocido en ellos nos remite a la Polis y la Civitas sucesivamente.

A) La Polis

El pensamiento de los griegos acepta a la esclavitud de antemano como una institución necesaria y de origen natural; justificada por Aristóteles en su condición de hombre libre y para quien la Polis fue: "una multitud de ciudadanos". C10)

Al respecto V.S. Pokrovski dice: " ... la polis griega antigua tenía la misión de asegurar el dominio de la esclavitud sobre las inmensas masas de esclavos, quienes a los ojos de los hombres libres, no eran sino instrumentos animados." C11)

Aparece la noción -algo inconsciente- de la Polis integrada por tres elementos identificables: Pueblo, Territorio y Gobierno.

C9) De la Cueva, Mario. Pag. 17. LA IDEA DEL ESTADO.

C10) Aristóteles. Op. Cit., p. 76.

C11) Jean Touchard. HISTORIA DE LA IDEAS POLITICAS. Pag. 44.

Aunque Jean Gaudemet (C12) expresa que: " A diferencia de Roma, la Ciudad griega no estaba ligada a un territorio". Era sobre todo una comunidad de ciudadanos.

La civilización griega "...tuvo su origen en migraciones procedentes del norte, lo que hoy comprende al país llamado Yugoslavia" (C13). Se asentaron en un terreno poco fértil, montañoso y cerca del mar. Estas condiciones delimitaron la unidad básica conocida por Polis; y en el futuro su cercanía al mar le abriría lazos comerciales con otros pueblos. También este contacto más tarde, al dominar "... la economía monetaria disolvería el antiguo orden griego. " (C14)

Las relaciones con otros pueblos hizo posible el intercambio comercial, que se expande favoreciendo el desarrollo de la Ciudad Estado en Grecia.

Aquí nacen las primeras instituciones de carácter gubernamental, o sea, con independencia de quienes ocupasen los cargos políticos. Atenas y Esparta son claros ejemplos de una división estructural en lo político, económico y social bien definida.

El problema del poder político les preocupó, porque implicaba un ejercicio nada fácil. La sociedad se dividía por clases o estamentos.

A pesar de la limitada extensión territorial en la que radicaban el factor organizativo fue parte del esquema fundamental en su forma de vida. Hubo una clasificación general bien delineada.

C12) De la Cueva, Mario. Op. Cit. p. 18.

C13) Andrade, Sánchez Eduardo. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Pag. 55.

C14) Mayer, J. P. TRAYECTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO. Pag. 9.

Por su parte, Jean Touchard infiere: " La vida política de los griegos y podría decirse -de la antigüedad clásica-, está enteramente condicionada por la Ciudad, la Polis..."(C15). y agrega: " La Ciudad es una unidad política no reducible a una aglomeración urbana; es la organización política y social unitaria de un territorio limitado que puede comprender una o varias ciudades, así como la extensión de campo que de ellas depende"(C16)

Se concibe a la Ciudad-Estado con las condiciones necesarias para desarrollar una vida perfecta, según la filosofía griega; pero dudamos que los esclavos pensarán lo mismo. Al paso del tiempo el modelo fracasaría al no poder dar solución a los problemas reales de la sociedad griega.

Por otro lado, el sistema Autárquico planteado en un principio, es decir, de autonomía y aislamiento en lo económico y político no pudo sostenerse por mucho tiempo. Los asuntos interiores y exteriores de las Ciudades requerían de la apertura. Los grupos en contra de la medida estaban constituidos por los estamentos hasta entonces privilegiados, porque lesionarían sus intereses.

Por lo tanto, la ideas de Platón y Aristóteles de la creación de una Ciudad perfecta perdurable por siempre no fue posible. Las necesidades de la Ciudad-Estado se acrecentaron y complicaban con el transcurso del tiempo y en la medida en que se desarrollaba la civilización griega, también aumentaban sus problemas internos. El contacto externo juega papel importante en lo que vendría a ser el fin de esta interesante cultura.

C15) Jean Touchard. Op. Cit., p. 125.

C16) Idem. p. 25.

Grecia se enfrentó a un dilema: " Si decidía no aislarse, se veía obligada por necesidad política, a buscar alianzas con otras Ciudades, alianzas que no iban tener buen éxito sin disminuir la independencia de sus miembros" C17). O tal vez la razón de su decadencia se deba a que olvidaron parte de la esencia humana para crecer ilimitadamente.

Terminamos estas consideraciones con la idea final sobre los griegos manejada en forma teológica, pero no por ello deleznable, y que indica: " En el principio Dios creó el Cielo y la Tierra, dice el Génesis, y he aquí la base y fundamento de una filosofía que parte ex nihilo, de la nada, de algo que el griego no tomó en cuenta para construir su pensamiento: La Creación " C18).

Continuemos con el estudio que sobre la idea del Estado se mantuvo en el mundo de la antigüedad, sin olvidarnos que sobre la figura de la esclavitud descansa el sistema de organización política y social de Roma. Para ello, es indispensable un obligado bosquejo de la forma de vida en la Civitas.

C17) Sabine H. George. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA. Pag. 103.
C18) GONZALEZ DIAZ, Lombardo F. COMPENDIO DE HISTORIA DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Pag. 145.

B) La Civitas

La capa social superior -al igual que en Grecia- la constituían los Ciudadanos, cuya característica era la de ser hombres libres y no esclavos. Apunta Georg Jellinek: " Todo lo ya dicho del Estado griego vale, en principio, respecto del romano, que se forma partiendo de una Ciudad-Estado y conserva las huellas de su origen hasta sus últimos tiempos" C19).

Otro autor comenta: " El Estado aparece como en Grecia, condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos asentados en el territorio de lo que más tarde sería Roma, en las llanuras del Latium -de ahí procede el gentilicio latino- con ondulaciones geográficas suaves y buen clima. El medio ambiente parece aquí reducir su influencia como factor de creación de determinadas estructuras políticas." C20).

La diferencia con el pueblo griego, fue la expansión que realizaron en afán de dominar sobre otros pueblos. Además, su sistema organizativo se depura al grado de ser los precursores de la mayoría de las instituciones jurídicas actuales; ejemplo es : la Familia.

Una característica similar en cuanto a la integración es que: " El Estado, según la concepción de sus miembros, se identifica con la comunidad de ciudadanos, es decir, es civitas , lo que equivale a afirmar que es la comunidad de ciudadanos o res pública, la comunidad del pueblo" C21). Por lo tanto, para los romanos el equivalente de La Polis griega fue La Civitas.

C19) Jellinek, George. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Pag. 235.

C20) Andrade, Sánchez Eduardo. Op. Cit., p. 72.

C21) Jellinek, Georg. Op. Cit., p 235.

Continuando con el análisis de la organización social, para posteriormente seguir con el aspecto relacionada al Estado, a fin de justificar su idea sobre el mismo; diremos que, la primera y más notoria división era la de los esclavos y hombres libres. En este sentido: " La esclavitud es la condición de las personas que están bajo la propiedad de un dueño" (C22); pudiendo caer en dicha situación por nacimiento (hijos de esclavos), al ser cautivados como botín de guerra o bien por la sencilla razón de no registrarse en el Censo.

Destaca el hecho de que para los romanos no todos los individuos se consideraban personas, estas últimas, eran solo aquellos ciudadanos con ejercicio de derechos y obligaciones en el campo privado y público.

Una segunda división, la conformaban los considerados como ciudadanos y no ciudadanos. La base de esta clasificación parte de la posesión o privación del derecho de Ciudadanía romana. Los primeros, podían casarse; adquirir y transmitir la propiedad; votar para hacer la ley y ejercer funciones públicas o religiosas.

Dentro de lo no ciudadanos o extranjeros hubo una subclasificación definida por :

a) Los Peregrini (peregrinos). Son los habitantes de las Ciudades con que Roma tenía relaciones o en las cuales ejercía un dominio.

b) Los Latini (latinos). Eran los peregrinos tratados con benevolencia y que recibían ventajas de la ciudadanía romana. A su vez se subdividían, en función de las disposiciones romanas.

C22) Petit, Eugene. TRATADO DE DERECHO ROMANO. Pag. 72.

La última clasificación general era en Ingenuos y Libertos, los primeros, nacidos libres y que no han sido nunca esclavos; los segundos, son los que han sido liberados de la esclavitud mediante la " Manumisión " (C23).

Un aspecto relevante de la cultura romana consistió en reconocer a la figura del Padre de familia (Pater familias), a diferencia de los griegos en donde su función era reglamentada por la Ley; en Roma el Pater-familias ejercía un poder político sobre los suyos y que duraba toda la vida. El resultado fue el siguiente: " ... la situación del padre de familia romano respecto al Estado, le daba un poder análogo al del Estado." (C24) .

En el pueblo romano prevalece la idea de la formación de lo que en forma primitiva se manifestaba como un Estado. A través de la unión de varias familias, configurábase la formación de un sistema político bien organizado.

En términos generales la evolución del pueblo romana atraviesa por tres etapas fundamentales, hasta antes de su separación: La Monarquía, República e Imperio.

A) La Monarquía

Se toma por cierta para la fecha de fundación de Roma el día 21 de abril del año 753 A. de C. "... cuando aventureros de diversas razas se unieron para establecer los cimientos de la nueva ciudad bajo la dirección de los hermanos Rómulo y Remo" (C25)

El primero de ellos se alza en Monarca de Roma en el período de su gestación.

C23) Manumitir. Era el procedimiento legal para la adquisición de la libertad, por voluntad del Señor propietario en forma solemne.

C24) Jellinek, George. *Op. Cit.*, p. 233.

C25) Floris, Margadant Guillermo. EL DERECHO ROMANO. Pag. 19.

B) La República

Es la segunda fase del desarrollo de Roma y su importancia política, radica en el hecho de la aparición de las Asambleas que daban un carácter de auténtica democracia al pueblo romano, mediante "Comicios por Curias o de la realeza, comicios por Centurias y por la Concilia plebis o asambleas de la plebe." (C26).

C) El Imperio

Con la llegada del imperio se resalta el desorden político de los romanos, quienes, acostumbrados a depositar en una sola persona todo el poder, sin menoscabo de la permanencia de algunas instituciones del pasado, fracasan en el intento de continuar con las conquistas emprendidas sobre otros pueblos.

Lo sobresaliente de este periodo, que fue la transición para volver al antiguo sistema monárquico, lo constituye el hecho de aceptar que las decisiones emanadas del emperador o "... la voluntad del principa tiene fuerza de ley." (C27); dando lugar a las denominadas Constituciones Imperiales.

La descripción de la Civitas hecha por Ulrich Von Luttow apoya las ideas expuestas acerca de la forma de ésta, y remata la idea del Estado en los griegos, al afirmar: " Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que exprese ese concepto, y resulta falso traducir los términos status rei romanae o res pública, con la desnaturalizada palabra latina Estado. Res pública

C26) Ventura, Silva Sabino. DERECHO ROMANO. Pag. 16.

C27) Idem., p. 35.

significa lisa y llanamente el ser común, que le permite cumplir con sus múltiples tareas." C28).

El intento de la Civitas fué establecer un sistema de vida común en torno al pueblo romano. En este plano el auxilio de la separación entre el Derecho público y el Privado contribuye a lograr las distinciones entre los hombres que integraban la comunidad romana. El resultado fué que : "... la diferenciación entre los derechos públicos y privados trae como consecuencia determinantes para la civitas, pues permite al romano concebir la posibilidad la libertad (privada) sin el goce de los derechos políticos ..." C29). Participar en las votaciones y contraer matrimonio son dos claros ejemplos de ambos derechos.

En cuanto a la noción del pueblo, el filósofo Cicerón sintetiza en su verdadera dimensión el significado en el Libro Primero de la República, cuando afirma: " Pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común". Sin duda una gran definición que continúa vigente para las sociedades contemporáneas. Los actuales países integrantes del mundo de nuestro tiempo y que conocemos por pueblos no distan en relación a los mismos ideales planteados por Cicerón.

Para concluir con la etapa romana mencionaremos la causa que provocó la decadencia del Imperio.

Hacia el siglo III se inicia la división del Imperio fraccionándose posteriormente en Oriente y Occidente. La parte occidental es víctima de las invasiones de pueblos bárbaros en el

C28) Citado por De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 27.

C29) Del Palacio, Alejandro. TEORIA FINAL DEL ESTADO. Pag. 16.

año 476; y agreguemos a ello el control que iba perdiendo sobre los pueblos a quienes tenía sometido, debido a la gran extensión de territorio que conformaba el Imperio antes de su separación.

Las palabras de Mario de la Cueva relacionadas con la caída del Imperio afirman: "Roma era la señora del Mundo y su dominio se extendía sobre los pueblos conquistado, pero nada nos permite afirmar que ese poder era, no el poder del pueblo romano, sino el de un ente metafísico o ficticio". C30)

Las ideas de la razón, la libertad y la igualdad adquieren relevancia al término de Imperio, por ende, resulta lógico pensar el futuro choque que se avecinaba entre los filósofos vigentes durante el Imperio romano y los emergentes al nuevo período que que llegaría. Sobre esta bases la estructuración de la época medieval se finca dando paso a una nueva concepción del Estado.

C30) De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 32.

1.1.3 El Estado en el Medievo

La división clásica de esta etapa reconocida por la mayoría de los estudiosos del tema se integra por tres partes: " El período que llamamos Edad Media abarca un lapso de aproximadamente mil años. Se trata de siglos durante los cuales ocurrieron muchas transformaciones y que no forman un período unitario, de ahí que suele dividirse en tres etapas: temprana Edad Media C de 476-800 aprox.); alta Edad Media C siglos IX al XI aprox.) y baja Edad Media C siglos XI a XV aprox.)" C31).

De ningún modo debemos tomar esta clasificación como absoluta, solo para efectos prácticos se debe aceptar tal separación del fenómeno medieval; debido a que entre cada etapa hubo variaciones históricas no consideradas en esta investigación.

El período del medievo se caracteriza en el inicio porque: " El cristianismo puso punto final a la concepción del hombre esclavo por naturaleza" C32). Además, el intercambio cultural de los distintos pueblos vikingos, mongoles, germanos, árabes y bárbaros entre otros, se acelera en la temprana Edad Media.

Y con el agravante marcado por Georg Jellinek cuando dice: " Lo que en Grecia y Roma fue originalmente dado, poseído, necesitaron alcanzarlo estos pueblos nuevos mediante una lucha dura y difícil" C33). Luchas incesantes que terminarían por llevar al hombre a una destrucción de sí mismo en aras de ideales a los que siempre se les encuentra un justificante.

C31) Andrade, Sánchez Eduardo. Op. Cit., p. 97.

C32) De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 33.

C33) Jellinek, George. Op. Cit., p. 260.

Es necesario destacar la participación de la Iglesia considerada una auténtica institución, que a raíz de la caída del Imperio romano se fortalece en el aspecto político. Recordemos que el cristianismo en sus comienzos es considerado un culto pagano; y termina siendo la religión oficial del Estado durante casi toda la Edad Media en la mayor parte de los pueblos de aquel tiempo.

La Iglesia conserva un poder real y condena al medioevo a vivir en la obscuridad histórica al hombre, si lo comparamos con lo que más adelante significarían los movimientos de intelectuales religiosos inconformes, como aquellos filósofos reaccionarios de la "sagrada institución". Sobre todo la Corriente Renacentista defensora de las manifestaciones culturales y revolucionaria en relación a la libre expresión de las ideas del hombre.

La interrogante natural es saber que aconteció con el Estado durante aquellos años de constantes transformaciones en el Continente Europeo. En la Edad Media decayeron las instituciones políticas para dar paso a "... los pueblos dirigidos por un jefe o rey en cuyo entorno se constituyen clientelas que se asientan en regiones relativamente reducidas, cuya norma es la inestabilidad y las pugnas entre ellos la actividad casi cotidiana ". C34)

Hay unidad en la época medieval en cuanto a lo cultural más no en el poder ni en las doctrinas políticas emergentes de los distintos pensadores. Un dualismo predomina; por un lado, el derecho del Rey y por otro, el derecho del pueblo.

C34) Andrade, Sánchez Eduardo. Op. Cit., p. 102.

Por consecuencia:" El Estado se constituyó dualista, en tanto que el Estado antiguo fue y permaneció siempre, esencialmente monista." C35).

En general, la corriente Monista considera que existe un derecho para quienes gobiernan (público), independiente del derecho del individuo en particular (privado). Ambos completamente válidos y sustentados en la práctica de la ya estudiada vida romana.

Por su parte, la corriente Dualista sostiene que ambos se depositan en la figura del Rey, el poder real derivado del derecho popular y el otorgado a él por "gracia divina". Lo que otros denominan la atomización del poder en una sola persona.

Demos un salto histórico para ubicarnos en el año 800 cuando: " ... el Papa León III Corona a Carlo Magno emperador de Occidente, circunstancia que auguraba una nueva era para la cristiandad." C36). Por aquel tiempo la concepción del mundo giraba en torno a la interpretación teocentrista, que colocaba al hombre como centro de todo el universo; respetuoso de la naturaleza y que tiene una relación casi personal, divina y humana con Dios, pues el hombre fue hecho a su semejanza. Idea que no será discutida por nosotros.

Así, el Estado tiende a debilitar su presencia más no desaparece, se conserva la noción de un poder central público dominante.

C35) Idem, p. 102.

C36) De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 34.

La situación social es interesante resaltarla debido a que la población no aumenta por la falta de alimentos y enfermedades mortales incurables. Gradualmente lo que ya conocemos por esclavitud se transforma en un sistema de Servidumbres, quedando a merced aquellos desposeídos de la tierra. En manos de los señores feudales o terratenientes estaba la mayor parte de las áreas mejor cultivables, ello sin contar las propiedades de la Iglesia.

Sin embargo, había una capa social de campesinos libres cuyo mérito era tener una pequeña parcela propia donde cultivar. Más no por esto escapaban de las imposiciones para ceder sus tierras.

En la parte superior se encontraban la aristocracia terrateniente y el grupo formado por eclesiásticos. En definitiva, la sociedad medieval fue estamental con rasgos feudales acentuados.

La Nobleza (aristócratas y eclesiásticos) era un grupo cerrado que presionaba a las capas oprimidas. Lo mismo hacían terratenientes en contra de sus siervos.

En relación a la estructura política prevaleciente F. Hegel la identifica así: "... una poliarquía, esto es como una organización de poderes dispersos." (C37). Es decir, el poder ejercido por distintos grupos: religioso y en contraparte, los utilizados para la guerra cuando era necesario utilizar la fuerza física.

Al desintegrarse el Imperio Carolingio comienza la última fase de la Edad Media. Y representó la transición de los restos del Imperio a otra etapa del desarrollo del Estado.

C37) Del Palacio, Alejandro. Op. Cit., p. 20.

Aunque se conservaron algunos rasgos del anterior sistema feudal. La debilidad económica y la falta de solidez en la estructura política contribuyeron a la caída del Imperio.

Las relaciones de señor feudal-siervo terminan por desaparecer en el decurso del tiempo.

Los señores feudales contribuyeron, puesto que cada uno de ellos actuaba en forma autónoma; fenómeno coadyuvante de la disgregación del Imperio. Por otra parte, la opresión hacia las capas empobrecidas aumenta por razones de dominio sobre otros pueblos.

La falta de cohesión social favorece la entrada a nuevas ideas sobre la forma de gobernar; la pugna entre la Iglesia y el Estado se remarcán; al respecto Georg Jellinek comenta que: "Cualesquiera que puedan ser las relaciones del Estado con los intereses religiosos de los pueblos, siempre se encuentra al Estado encerrado en límites infranqueables, incluso cuando se trata de imponer una religión." C38). Y agrega: "La división del Estado de la Edad Media se acentúa porque en los más de los casos el pueblo permanece ajeno, indiferente y extraño a la vida del Estado." C39).

Concluye: "... la iglesia ofreció a los Estados de la Edad Media el ejemplo vivo y permanente de una asociación unitaria que no admite dentro de sí división ni oposición alguna, mostrando con ello de un modo indubitable el valor que tiene una organización autoritaria y monista." C40).

C38) Jellinek, George. Op. Cit., p. 243.

C39) Idem., p. 243.

C40) Idem., p. 242.

La baja Edad Media se enfrentó a muchos problemas que no pudo solucionar, el factor pueblo debió ser tomado en cuenta en adelante y, la Iglesia y el Estado continuarían su lucha por el poder.

Finalmente, dice Mario de la Cueva: " No fué sin embargo en la pugna iglesia -imperio donde se gestó el Estado moderno, sino en la lucha de los reyes representantes de los pueblos -naciones, especialmente el de Francia-, por una parte, en contra del imperio y de la iglesia para conquistar la independencia externa; y por otra, en contra de los señores feudales para centralizar el ejercicio del poder público ." C41)

Así termina el período del medievo en el que el Estado va cobrando relevancia al finalizar la baja Edad Media. Hacia el siglo XV de nuestra época nuevas perspectivas se abren en la evolución del hombre y configuración del Estado moderno.

C41) Op. Cit., p. 38.

1.1.4 El Estado Moderno

Durante ésta etapa del Estado el pensamiento filosófico abunda, por ello sólo nos limitaremos a estudiar aspectos generales que comprenden los siglos XV al XVIII.

Comencemos por establecer la raíz de la palabra Estado que: " Proviene del latín: status, de stare, Estar, es decir, condición de ser. En su significación etimológica fué empleada para expresar UN ESTADO DE CONVIVENCIA EN UN DETERMINADO MOMENTO, CON LA ORDENACION DE LA CONVIVENCIA. " C42). Una vez establecida la idea general vayamos en busca del origen del término en la literatura política.

A fines del siglo XV comienza a utilizarse el termino stato C Estado)atribuyéndosele a Maquiavelo (1469-1527) la acuñacion de la palabra, dentro de sus escritos políticos destaca la obra " El Príncipe", en la que fundamenta el sistema imperante para gobernar mediante el uso racional de la fuerza.

También descubre la Razón de Estado entendida basicamente como una tecnología de poder a través de la cual el Estado pretende su propia supervivencia mediante mecanismos sofisticados que actúan sobre la sociedad. C*)

La dualidad entre rey-pueblo y poder espiritual-poder terrenal se acentuó; nuevas unidades nacen que se asientan en territorios específicos y con un poder político unitario (Francia Inglaterra y España).

En este marco: " La polémica entre el Estado y la Iglesia se decide en favor del primero..." C43). Y si añadimos a ello la Reforma que iniciara Martín Lutero (1483-1546) al cuestionar el

C42) Serra, Rojas Andrés. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Pag. 159.
C*) Cfr. Uvalle, Berrones Ricardo. LA TEORIA DE LA RAZON DE EDO.
C43) Jellinek, George. OP. Cit., p. 243.

carácter divino de la autoridad y hacer la separación radical entre la fé y la ley, la institución eclesiástico hubo de hacer ajustes en sus esquemas de control político.

Se dan las primeras luchas y expresiones ideológicas entre los absolutistas y la Monarquía a partir del siglo XV. Podemos adelantar que: " Las nuevas unidades se organizarían conforme a una Constitución y la autolimitación del Estado frente al individuo, son los caracteres esenciales de lo denominamos Estado Moderno,..." C44)

Años antes Juan Bodino habló de: "... la soberanía como poder absoluto y perpetuo de la República superior a todos los ciudadanos..." C45). Además, los nuevos grupos asentados en un territorio al que se arraigan trajo por consecuencia el sentimiento de un Estado-Nación. En el caso concreto de Inglaterra fuera de los castillos medievales un grupo se va configurando con poder económico.

Durante los siglos XVI Y XVII se desarrolla el Arte cuya base fué la corriente Renacentista basada -entre otras ideas-, en el principio de "seremos, lo que queramos ser". Exclamación de otro italiano de nombre Pico de Mirandola. Otros exponentes en el campo de la ciencia fueron Newton, Descartes y Pascal con un pensamiento totalmente diferente al del pasado.

La reflexión obligada es que la formación de los Estados Modernos, sin duda debe en parte su aparición al hecho de haber superado la atomización del poder medieval.

C44) Idem., p.244.

C45) López-Portillo, José. GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO. Pag. 127.

Después del apresurado repaso histórico de la génesis del Estado Moderno, enunciemos las características generales para su identificación.

1.- El Estado moderno es territorial. Lo constituyen una asociación de ciudadanos en un territorio determinado.

2.- El Estado moderno es nacional. Porque la conciencia de constituir una Nación surge en Inglaterra y Francia producto de sus respectivas revoluciones. Una vez que ya habían alcanzado una unidad territorial y humana.

3.- El Estado moderno nace en forma Monárquica. en principio, luego alcanza su verdadera dimensión en el siglo XVIII.

4.- El Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos. De ahí la facultad para imponer coactivamente el derecho a todos sus integrantes.

5.- El Estado moderno es soberano. En este sentido J.J. Rousseau (1712-1778) filósofo francés expone la teoría de que la soberanía se debe arrebatar al Rey y entregarla a su auténtico titular: el pueblo. (C46)

Otra excelente referencia sobresaliente nos la da nuestro autor multicitado con antelación, cuando menciona que : " El estado moderno es la estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar la tierra y los siervos de Europa, y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII por la burguesía para proteger, además, la industria y el comercio del capitalismo incipiente, o para expresarlo en una fórmula más breve el estado es la estructura de poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin-tierra-y-sin

C46) Rousseau, J.J. El EL CONTRATO SOCIAL. Pág. 50.

-riqueza." C4

Por último, mencionaremos algunos destacados pensadores de la época sin profundizar demasiado en sus teorías; la finalidad es exponer un panorama general de lo prolífico de la etapa moderna del Estado.

A) Thomas Hobbes (1588-1679). Filósofo Inglés a quien le toca justificar la Monarquía como la mejor forma para gobernar; habla de un estado de naturaleza salvaje del hombre que solo puede remediarse mediante un Pacto en el que cede su voluntad. Dice: " El Estado es una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ... para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano y quienes lo rodean son los súbditos. " (C48)

B) John Locke (1632-1683). Para éste autor lo más importante lo constituye la propiedad de la tierra que hace a los hombres poseedores de la riqueza. Además fue el primero que estableció una separación de poderes ya de manera formal en el siglo XVII. Habla de tres poderes: " 1) Poder Supremo (Legislativo). Integrado por personas de la sociedad; 2) Poder Ejecutivo. Su función será la de ejecutar leyes; y 3) Poder Federativo. Tendrá a su cargo la seguridad." (C49). Al igual que Hobbes también fué de origen inglés.

C) Charles Montesquieu. (1689-1755). Entre sus máximas aportaciones destaca la continuación de la teoría de división de poderes también denominados como de frenos y contrapesos, en poder ejecutivo, legislativo y judicial.

C47) De la Cueva, Mario. Op.Cit., p. 79.

C48) Hobbes, Thomas. EL LEVIATAN. Pag. 141.

C49) Locke, John. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL. Pags. 91-92.

D) J. J. Rousseau. (1712-1778). Nace en Ginebra pero realiza su vida en Francia, enemigo del progreso porque prefiere al hombre en un estado de naturaleza para poder ser feliz. En su obra El Contrato Social destaca el valor de la libertad; dirige un discurso a los ciudadanos; en plena época de la razón va en contra de ella. Nos marca el antecedente inmediato de la Democracia como la mejor forma de gobernar. Y agrega: "La soberanía es inalienable e indivisible porque perdería su naturaleza... se deduce que la voluntad general es siempre recta y tiende constantemente a la utilidad pública." (C50).

Sus ideas influenciaron sobremanera para los acontecimientos sobrevinientes en años posteriores. Fenómenos trascendentales de nuestro periodo estudiado fueron: a) La Revolución Inglesa de 1688; y b) La independencia de las 13 Colonias Inglesas en Norteamérica el 3 de septiembre de 1789.

Hechos subsecuentes son: La Revolución Francesa de 1789 que: "... marcaba la división entre la historia antigua y la moderna." (C51); y La Revolución Industrial hacia el naciente siglo XIX que estandarizaría el modo de vida de la humanidad.

En los años últimos del pasado siglo XVIII se consolida el el Estado moderno, pero los sucesos revolucionarios ofrecen la pauta a nuevos esquemas de organización más depurados. Para así, producir cambios que repercutirían en todo el mundo; dando pie a la aparición del actual Estado Contemporáneo en los dos siglos posteriores.

C49) Rousseau, J. J. Op. Cit., p. p. 53-56.

C50) Crossman, R. H. S. BIOGRAFIA DEL ESTADO MODERNO. Pag. 116.

1.1.5 El Estado Contemporáneo

Para hablar sobre esta etapa será necesario recurrir a algunos autores sobresalientes del siglo XIX Y XX respectivamente a fin de entender en forma general la idea actual del Estado.

Se dice que: " La idea del Estado Contemporáneo se forjó en el Siglo de las Luces como una nueva obra de arte, consecuencia de una escuela maravillosa que salió de la fuerza de la razón." C51)

Nos referimos a los últimos años del siglo XVIII cuando la Declaración de los derechos del hombre proclamaron libertad, igualdad y fraternidad para todos los individuos. Es decir, la idea de gobernar por hombres que se consideraran en una misma condición.

Autores del siglo XIX

1.- Juan Gaspar Bluntschi." El Estado es la persona políticamente organizada de la nación en un territorio determinado. " C52) y cuyas características son:

- a) Un cierto número de hombres unidos entre sí;
- b) Relación permanente entre una Nación y un territorio
- c) Unidad entre hombre y los órganos de Estado y;
- d) Oposición entre gobernante y gobernados.

2.- Teoría de la persona jurídica. Considera al Estado un sujeto de derechos y obligaciones distinto de los seres humanos.

3.- Otto Von Gierke." El Estado es una unidad inventada, una creación de la nada." C53). Es la idea del ente abstracto superior.

En relación a los autores del siglo XX solo mencionamos a cinco por considerar que son los contemporáneos.

C51) De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 85.

C52) Idem., p. 127.

C53) Idem., p. 129.

A) Georg Jellinek. "El Estado es la corporación formada por un territorio, un pueblo sedentario y dotada de un poder de mando originario." (C54). Es la teoría trielementalista del Estado compuesto por territorio, gobierno y población y que adoptaremos para efectos de dejar asentada una concepción simple.

B) Maurice Hauriou. Su idea parte de la creación de una Constitución como base de la formación de los Estados, fundamentados en ella para establecer un orden jurídico. "El Estado es la constitución corporativa formada históricamente para realizar y al servicio de la nación." (C55)

C) Leon Duguit. "... hay un Estado todas las veces que existe en una sociedad determinada una diferenciación política, por rudimentaria, o por complicada o desarrollada que sea. La palabra Estado asigna, sea a los gobernantes o al poder político, sea a la sociedad misma donde existe esta diferenciación de gobernantes y gobernado y donde existe por esto mismo al poder político." (C56)

Sin duda las anteriores definiciones resultan complicadas por la falta de definiciones básicas que aún no conocemos, pero que detallaremos en páginas subsiguientes.

D) Hans Kelsen. Analiza al Estado desde la perspectiva sociológica y jurídica, concibiéndolo como una persona jurídica que se caracteriza por la falta de una realidad social. Es al mismo tiempo la personificación del orden jurídico nacional.

Cabe agregar un autor más y que es Hermann Heller quien vierte conceptos importantes como son: Derecho, soberanía y autoridad. El significado de cada una de ellas lo reproducimos :

C54) De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 174.

C55) Idem., p. 153.

C56) Idem., p. 169.

a) Derecho. Es un orden social establecido por la autoridad de la comunidad, a fin de limitar normativamente la conducta externa, quiere decir, la conducta social de los entes dotados de voluntad.

b) Soberanía. Es la potestad de decisión universal y suprema, de tal manera, que se nombra soberana a una comunidad cuando posee una unidad de decisión que resuelve, como sistema mayor y supremo todos los asuntos de la comunidad.

c) Autoridad. Es el poder organizado de la comunidad " C57) Para él la Constitución es la pieza clave del orden jurídico, cuerpo y alma del Derecho. Concibe al Estado como una unidad de decisión y acción.

No es nuestra intención hacer un catálogo de definiciones sino establecer diferentes enfoques que sobre el Estado se tiene; por ello, pedimos comprensión por el exceso teórico. Por lo mismo, estudiar otros autores (Karl Marx, Lenin, F. Hegel, etc) distraería nuestra atención sobremanera.

El Estado Contemporáneo se caracteriza por la presencia de Constituciones políticas que lo rigen como base de su organización; y cuya conceptualización difiere según las diversas doctrinas.

Para uno de ellos: " El conjunto de reglas fundamentales sobre la convivencia de un Estado puede denominarse la constitución en sentido material." C58), continúa: "... la comunidad estatal es un conjunto de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica. " C59)

C57) Idem., p. 194.

C58) Zippellus, R. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Pag. 47.

C59) Idem., p. 47.

Es momento de llegar a una síntesis de todo lo expuesto hasta ahora, a fin de esclarecer lo que vamos a entender por Estado. Ya dijimos que la teoría aceptada para nuestra investigación es la que considera al mismo, como la unidad integrada por 3 elementos y a saber son : población, territorio y gobierno.

La razón por la que nos debemos interesarnos es, " ... por el hecho de que nosotros nos encontramos sumergidos en la realidad del Estado." C60). Con independencia de las distintas relaciones que establecemos con él o bien con los miembros de la comunidad que integramos conjuntamente a la sociedad.

a) Población. Con esta palabra se hace referencia a un concepto meramente cuantitativo del número de hombres y mujeres (incluyendo niños y niñas), nacionales y extranjeros, que habitan en un territorio y que son registrados por los censos generales.

No debemos confundirlo con pueblo porque a éste solo se le asigna como: " ... aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos. " C61)

b) Territorio. " Es el elemento físico que delimita el ámbito espacial de la actuación del Estado." C62). O sea, la condición geográfica donde se asienta definitivamente una comunidad de hombres en la Tierra.

c) Gobierno. Es el elemento formal y constitutivo al que identificamos como la autoridad o poder público del Estado, el que da ordenes pero considerado como: " ... la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vistas del bien público..." C63).

C60) Porrúa, Pérez Francisco. TEORIA DEL ESTADO. Pag. 144.

C61) Serra, Rojas Andrés. TEORIA DEL ESTADO. Pag. 248.

C62) Heller, Hermann. TEORIA DEL ESTADO. Pag. 25.

C63) Porrúa, Pérez Francisco. Op. Cit., p. 291.

Muchas definiciones podemos encontrar de los elementos que conforman al Estado. Sin embargo, no profundizaremos en ellas solo haremos mención de lo siguiente "... el gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a un individuo o gobernado habitante del Estado." C64)

La intención es dejar claro que Estado y Gobierno son dos cosas muy diferentes.

Por tanto, deducimos que el Estado forzosamente ha de organizarse conforme a Derecho. Asimismo, constituye el medio de para alcanzar los objetivos de la sociedad. Por otra parte, la soberanía juega un doble papel interno y externo; en el primer caso, referida al poder supremo rector de una comunidad que integra al Estado, y en el segundo, cuando se entablan relaciones con otros Estados independientes.

Cuando hablamos de un Estado de Derecho lo tomamos como sinónimo de un Estado Constitucional, en el que se reconocen determinadas libertades (personal, propiedad privada, contratación industria, comercio etc.,). Aquí " el Estado aparece como el servidor, rigurosamente controlado, de la sociedad; queda sometido a un sistema cerrado de normas jurídicas, ..." C*). En este caso, es la Constitución de él un sistema de normas jurídicas que buscan su protección y que caracteriza a todo Estado de Derecho.

Habremos de resaltar que esta Constitución tiene un esquema fundamentalmente liberal-burgués, es decir, se preocupa por la protección de los gobernados contra los abusos del Poder Público.

C64) García, López J. Félix. EL ESTADO. Pag. 59.
C*) Schmidt, Carl. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Pag. 137.

Por Estado de Derecho se entiende a : " Todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significa legitimar y eternizar el status quo vigente y tener por más importantes los "derechos adquiridos"

Existen dos principios del elemento típico del Estado de Derecho:

a) Principio de distribución. En la que la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada, mientras que la del Estado al invadirla es limitada en principio.

b) Principio de organización. Sirve para poner en práctica el anterior principio de distribución, o sea, el poder limitado del Estado se divide y se encierra en un sistema de competencias definidas. En otras palabras nos referimos a la División de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En síntesis, los Derechos fundamentales y la división de poderes son el contenido esencial del elemento típico del Estado de Derecho al que nos estamos refiriendo; en oposición a un Estado de fuerza.

De tal suerte, que en un Estado de Derecho no pueden intentarse injerencias en la esfera de libertad individual sino con base a una ley, a la que la Administración pública forzosamente debe respetar. Además, en el Estado de Derecho las competencias están bien definidas no debe haber una plenitud de poder público; en otras palabras, hablamos de que una mensurabilidad de todas las manifestaciones del poder del Estado desprendido del principio de distribución.

C**) Idem., p. 141.

Finalmente, : " El Estado es una organización política creada por la sociedad, dotado de un poder soberano y coactivo suficiente para imponer unilateralmente sus decisiones y realizar sus elevados fines." C65). En esta definición del Estado se encierra uno de los aspectos que interesan a la presente investigación: la capacidad de coerción de los órganos de él cuando se viola la Ley.

Terminamos el estudio superficial relacionado al Estado y estableciendo que la legalidad de la actuación del Estado como persona jurídica radica en: la aplicación de la Ley en todos sus actos materializados a través del Gobierno y que repercuten en la sociedad de la que somos parte todos. A continuación se desarrolla la estructura política concreta del Estado Mexicano.

C65) Serra, Rojas A. Op. Cit., Tomo II., p. 45.

1.2 LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO

En este punto desarrollaremos los aspectos generales que coadyuvan a entender en forma general la organización interna del Estado Mexicano. Solo enumeraremos las características principales sin profundizar demasiado en ellas, la intención es reconocer los antecedentes inmediatos que consolidaron su formación a partir de La Revolución Mexicana de 1910.

Con el Congreso Constituyente de 1916-1917 nacería la nueva Constitución que rige actualmente a los mexicanos; en ella se plasman los ideales de los hombres que lucharon en el movimiento armado. A su vez, establece la Carta Magna la forma de gobierno que adoptaría El Estado Mexicano; el sistema de organización territorial, la división de los poderes y las garantías del gobernado entre otras muchas prerrogativas.

Por considerar importante el tipo de régimen de gobierno que identifica a nuestro objeto de estudio en turno, haremos un breve análisis de lo que representa el presidencialismo para el caso mexicano, que sin lugar a dudas es un modelo sui generis en comparación con otros Estados homólogos.

El estudio del Estado Mexicano habremos de abordarlo desde un enfoque constitucional, para de ahí extraer los elementos necesarios que sirvan de apoyo en su comprensión.

Sin embargo antes de entrar al análisis habremos de sentar algunas características de lo que consideramos el contenido social y económico del mismo. Para ello nos valdremos de establecer sus funciones y cometidos.

La carta fundamental conocida como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base constructora de la organización política y de los objetivos esenciales que el Estado Mexicano busca proveer a sus gobernados.

Fue la corriente cameralista quien primero hablara de la acción del Estado a través de tareas concretas, asumidas por el Poder público y actuando la función administrativa.

La Constitución de 1917 impuso al Poder Público : " ... un cúmulo de cometidos que obliga a desbordar terminológicamente los esenciales del estado decimonómico juareziano, para complementarlos, como veremos detenidamente más lejos, con los cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles." C*).

En la época liberal del Estado eran cinco cometidos, los típicos del Estado abstencionista : Relaciones Exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior.

Actualmente, los gobernados exigen aparte de sus libertades clásicas, categorías de libertades concretas como agua, transporte colectivo, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado y centrales de abato, panteones, etc. en el ámbito municipal a las que también se les ha denominado "micronecesidades" o cometidos de servicio público.

En contrapartida a ellas, encontramos que para las zonas urbanas metropolitanas hay "macronecesidades" que igualmente provienen de exigencias básicas prestacionales del gobernado, el Poder Público tiene que dar respuesta.

C*) Cortiñas Palaéz León. TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Estudio Preliminar", p. xxxi.

En el caso mexicano ponemos un ejemplo de un cometido estrictamente social: la educación, la que por cierto no es exclusiva del Poder Público según el art. 3o constitucional.

Otras prestaciones propias que dan contenido eminentemente social al Estado Mexicano es la preocupación por otorgar vivienda a la mayor cantidad de individuos, urbanizar las ciudades más importantes mediante una regulación de los asentamientos humanos en forma anárquica que limitan el progreso y otorgar los servicios de salud a la población que lo requiera.

Conviene antes de continuar con la caracterización del contenido económico del Estado Mexicano, establecer algunas bases que fijen la diferenciación entre funciones del Poder Público y los Cometidos que aún no hemos definido.

En principio debemos entender que la función del Poder Público es : " Una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico." C*)

Las funciones del Poder Público son cuatro : la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. A nosotros interesa la última, pues es la que emite los actos administrativos que pueden afectar al individuo.

No debemos confundir Poder de Estado con Poder Público pues el primero, es un sistema de órganos al que concierne la

C*) Idem., p. xli.

exclusividad, en el ejercicio de una determinada función del Poder Público. Recordemos que las tres funciones básicas de todo Estado son : administrativas, jurisdiccionales y legislativas; que resultan ser un tanto generales y abstractas.

Lo que a nosotros interesa es llegar a la conceptualización de los cometidos del Estado Mexicano de carácter social y económico. Pudiera de repente existir la confusión las facultades de las que están dotados los órganos de los tres poderes del Estado, a ellas debemos entenderlas como poderes jurídicos específicos que se otorgan a los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos, en función administrativa.

Pongamos un ejemplo de lo que explicamos, El poder Ejecutivo, titular en principio de la función administrativa, está dotado de facultades específicas para el cumplimiento de Comedido esencial de hacienda.

Podemos llegar a las siguientes reflexiones generales :

Función es: manifestación eventualmente aislada de voluntad general;

Facultad es : especificidad para poder realizar la función normalmente asignada a un solo órgano;

Órgano, es el titular del Poder Público a través del cual se manifiesta y ;

Es la actividad global, en este caso lo hacendario, o tarea concreta que incumbe al órgano o Poder del Estado. Esta Actividad o tarea, que es responsabilidad u obligación del poder u órgano se le denomina Comedido.

Ahora podemos establecer con mayor claridad lo siguiente : " ... mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de cada circunstancia histórica." C*)

Asimismo, llamamos cometidos esenciales a tareas concretas, en " función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentren frente a ellas en calidad de súbditos." C**)

El Estado Mexicano preceptúa los siguientes cometidos esenciales: la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, la emisión de billetes por un solo banco, organismos descentralizados del gobierno federal; el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los puertos y aeropuertos, y por supuesto la planeación del desarrollo. C arts. 25, 26, 27 y 28 de la constitución).

Los anteriores cometidos esenciales se presuponen que solo incumben al Estado Mexicano, ejercidos directamente por la administración pública que está dotada de facultades más rígidas y que puede sancionar severamente.

Es importante señalar que el gobernado frente a la administración pública respecto de estos cometidos esenciales, al

C*) Cortiñas, Peláez León. Op.Cit., p. xlili.

C**) Idem.

situarse como usuario o beneficiario se encuentra en calidad de súbdito.

El segundo tipo de cometidos, los denominados de servicio público que resultan cualitativamente de menor jerarquía diremos que, son prestaciones en cuya ejecución pueden eventualmente participar los particulares, mediante una Concesión. Aunque se introducen modalidades de derecho privado sigue predominando la supremacía del público.

Desde el punto de vista histórico, los cometidos de servicio público son todos aquellos que han sido prestados, total o parcialmente, en régimen de concesiones; ejemplo de ello son: gas transportes, seguros, fianzas, televisión, minería, radio, teléfonos, educación primaria, secundaria etc.

Cabe recordar los típicos cometidos de servicio público municipales : agua potable, alcantarillado, seguridad pública alumbrado público, mercados, rastros, limpia, parques y jardines, centrales de abasto, calles y tránsito. Enumerados con mayor precisión en el Art. 115 constitucional.

Llamamos pues cometidos de servicio público a : " Aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios." C*)

C*) Idem, p. xlvii.

Una tercera clasificación de los cometidos nos será de utilidad para caracterizar el contenido social del Estado Mexicano, al que se le considera como típicamente democrático y social de Derecho; en el que la administración pública admite la necesidad de acciones que impulsen determinados niveles "no-básicos" de la educación pública, ecología, salud, asentamientos humanos, urbanismo y vivienda

Nos damos cuenta que su orientación es hacia el logro de una plenitud en el desarrollo de las potencialidades de la persona humana, del gobernado; como lo intento hacer la Ciencia de la Policía. En definitiva, busca estimular el financiamiento, la organización, el funcionamiento y control de sistemas cada vez más integrales de bienestar y seguridad del individuo.

Es obvio que poseen cierta similitud con los cometidos de servicios público a los que ya hicimos mención, aunque con diferencias sustantivas, puesto que en : " ... los cometidos de servicio público, la prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y tiende a constituirse mediante la realización de un servicio o uso de un medio técnico : suministro de agua potable o gas, transporte carretero. En los cometido de carácter social, la prestación es distinta y variada. A veces se limita a la entrega de una suma de dinero (jubilación, pension, subsidio, etc) o de cosas materiales (auxilios de ropa, comida, albergue etc.); en otros casos consiste en el cuidado de su persona (asistencia médica para derechohabientes de un sistema de seguridad social, asilo para ancianos etc.) o en el desarrollo de sus conocimientos (niveles de enseñanza técnica, de bachillerato, universitario, pedagógico, empresarial, es decir, los niveles especializados no comprendidos en el art. 3o. constitucional)." C*). Los destinatarios de los cometidos sociales C*) Idem., p. lli.

bien pueden ser denominados beneficiarios.

Por tanto, llamamos " cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización" y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios." C*)

Examinaremos los caracteres fundamentales en forma breve de los cometidos sociales.

* Son eminentemente sociales, dirigidos a un mejoramiento inmediato del nivel de vida del gobernado, de los "económicamente débiles".

* Estos servicios no persiguen fines de lucro y son deficitarios casi siempre.

* Es responsabilidad del Poder Público el cumplimiento de estos servicios, o sea es visto como una obligación prestacional ineludible del Órganos o institución administrastiva competente.

* En ellos la actuación de los particulares opera en este campo ejerciendo un derecho propio dentro de los límites que fijan la leyes, pues no requieren para ello de un acto de concesión del Poder Público.

Es importante tener presente este tipo de cometido pues nos será de gran utilidad al momento de plantear nuestra propuesta, ya que ella bien podría caer dentro de esta clasificación dada la naturaleza del problema que pretendemos analizar.

C*) Op. Cit., p. lii.

El cuarto tipo de cometidos en el que el Poder Público ha decrecido en participación lo encontramos en los denominados cometidos privados de la administración, que son : " ... aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominantemente de derecho privado que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes." C*)

Poseemos ejemplos de estos cometidos privados de la administración pública, dentro de las facetas intervencionistas del Estado Mexicano en materia económica : siderurgia, industria automovilística y de carros de ferrocarril, hotelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobiliarias, turismo, agricultura, pesca, agroindustria, subsistencias populares, etcétera.

Caracterizaremos en forma elemental a los cometidos sociales que hemos definido previamente, enumerando algunos aspectos básicos :

* Los particulares tienen la posibilidad de desarrollar actividades en la que no se requiere un consentimiento del Poder Público, salvo la exigencia legal correspondiente como licencia o permiso,

* No constituyen actividades exclusivas de la soberanía del Estado, rige por el contrario la libre concurrencia,

* Estos cometidos agropecuarios, mercantiles o industriales del Poder Público, admiten con mayor facilidad la aplicación de los derechos social y privado.

C*) Idem., p. 11v.

* La potestad del derecho público aparece en grado menor que en los otros cometidos del Poder Público, aunque se puede recurrir a la expropiación, y

* Dentro de las actividades, hay unas que satisfacen intereses individuales y otras que satisfacen necesidades colectivas.

Los particulares que intervienen en este tipo de negocios como pudiera ser el abastecimiento de productos básicos, lo realizan ejerciendo al mismo tiempo un derecho de libertad personal cualesquiera que fueren las condiciones o limitaciones a que le someta el Estado Mexicano por vía de la administración pública.

Con la extensa explicación previa al comienzo del último capítulo de nuestra investigación esperamos haber caracterizado aunque fuéase superficialmente el contenido social y económico que guarda el Estado Mexicano, puesto que la administración pública mexicana es reflejo mismo de él.

Iniciaremos describiendo algunos aspectos elementales que nos refuerzan el conocimiento del Estado Mexicano pero ahora desde un punto de vista jurídico, político y administrativo.

1.2.1 El Congreso Constituyente de 1916-1917

" El pensamiento social mexicano no nace ni se improvisó en el Constituyente de 1916-1917 sino que tiene una larga trayectoria; es un pensamiento de muchos decenios." C66) Antecedentes conocidos que no recordaremos porque se ampliaría nuestra investigación en exceso.

Una vez celebradas las elecciones para Diputados el día 22 de octubre de 1916, el propósito inicial de los constituyentes fué estudiar la propuesta hecha por el Presidente Venustiano Carranza para reformar la Constitución hasta el momento vigente desde 1857. El Congreso estudia el proyecto y lo presenta el 31 de enero de 1917; se promulga el 5 de febrero de 1917 y es la que actualmente rige al Estado Mexicano como el máximo ordenamiento jurídico.

A partir de este momento se considera comienza nuestra historia contemporánea.

Con anterioridad vimos que las acepciones del Estado son diversas, pero adoptamos en un principio aquella que lo identificaba con la integración de los elementos territorio, población y gobierno."...desde luego el factor que da unidad a estos elementos es el orden jurídico, que tiene en su base una estructura constitucional de la cual emanan los principios de su organización." C67). Tal es el caso del Estado Mexicano, que sin el estudio de la Constitución no puede entenderse.

C66) Carpizo, Mc Gregor Jorge. LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO. Pag. 271.
C67) Polo, Bernal Efraín. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Pag. 101.

Producto del esfuerzo de los constituyentes de 1916-1917 fue la aportación de todo un capítulo en el que establece las prerrogativas fundamentales del individuo." Los derechos del gobernado que debe respetar toda autoridad constituyen las garantías individuales." C68). Nos referimos al primer capítulo de la Constitución, porque la defensa de ellas es al mismo tiempo la defensa de la propia Carta Magna. Y a saber son:

A) Garantías de Igualdad. Consagradas en los siguientes artículos:

- a) Art. 10. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución,...
- b) Art. 20. Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos...
- c) Art. 40. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta ...
- d) Art. 120. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza,...
- e) Art. 130. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna ...

B) Garantías de Seguridad Jurídica. Contenidas en los siguientes postulados:

- f) Art. 140. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie...
- g) Art. 150. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni...
- h) Art. 160. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. No...
- i) Art. 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda...
- j) Art. 180. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio ...

k) Art. 19o. Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en ...

l) Art. 20o. En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: ...

m) Art. 21o. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y ...

n) Art. 22o. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamias, la marca, los azotes, los palos, la ...

l) Art. 23o. Ningun juicio del orden criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ...

A fin de no continuar transcribiendo textualmente más artículos se dará la idea general de las garantías restantes.

C) Garantías de Libertad. Se traducen en los siguientes:

Art. 5o. Libertad de trabajo;

Art. 6o. La libre expresión de ideas;

Art. 7o. La libertad de imprenta;

Art. 8o. El derecho de petición;

Art. 9o. Libertad de reunión y asociación;

Art. 10o. Libertad de posesión y portación de armas;

Art. 11o. Libertad de tránsito y;

Art. 24o. Libertad religiosa.

D) Garantías de Propiedad.

Art. 27o. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones ... C*)

C*) Cfr. Para mayor información del tema el texto de Burgoa, Orihuea Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Porrúa. México.

Antes de continuar con el estudio de la estructura del Estado Mexicano conviene hacer una pausa y detenernos a establecer un concepto de suma importancia. Nos referimos a aquel mencionado por un autor especializado y que dice: " La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia misma de ésta." C69)

Con base a ello, deberemos adentrarnos en el Estudio del ordenamiento jurídico de máxima categoría para el caso mexicano, pues sin hacerlo corremos el riesgo de no captar la organización política de Los Estados Unidos Mexicanos.

Dos términos son indispensables definir primeramente ya que vienen muy ad hoc : Poder Constituyente y Poder Constituido.

" El Poder Constituyente es un poder originario en sí, es creador de todo un orden jurídico, es limitado, es de una sola función: darse una Constitución y no gobierna. El Poder Constituido es un poder derivado de la Constitución, creado por el Constituyente, completamente limitado y creado para gobernar." C70)

Vayamos al encuentro de la Constitución Mexicana para descubrir de manera automática al Estado Mexicano, comenzando por entender la forma de constituirse políticamente el pueblo mexicano.

C69) Duvergier, Maurice. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Pag. 72.
C70) Carpizo, Mc Gregor Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Pag. 291.

1.2.2 La Forma de Gobierno

El Art.39 constitucional dice : " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Sin duda una expresión con gran contenido basada en las ideas de los autores que ya estudiamos.

A su vez, el Art. 40 del mismo ordenamiento nos da la pauta para desarrollar una mejor aproximación cuando establece: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Desglosemos el precepto para entender la idea general de su gran trascendencia.

"Con la expresión res publica; los romanos definieron la nueva forma de organización después de la expulsión de los reyes, tal acepción destaca "la cosa pública", la cosa del pueblo, el bien común o de la comunidad." C71). Por lo tanto, la expresión República es contraria a una forma de gobierno monárquica caracterizada por ser hereditaria.

El sistema republicano por el contrario, no es dinástico y el relevo del gobierno es periódico. Con excepción del Imperio de Iturbide y Maximiliano nuestro país ha sostenido esta forma de gobierno.

C71) Calzada, Padrón Feliciano. DERECHO CONSTITUCIONAL. Pag. 173.

En relación al carácter democrático que conforme a su etimología es: " Cráτος del griego poder y Demos de pueblo, el poder del pueblo o el pueblo en el poder." C72). El Estado Mexicano también cumple porque: " La democracia representa el gobierno ejercido por las mayorías en beneficio de todos y el bien común..." C73).

Se considera la cuna de la democracia al pueblo griego en donde se reunían todos para votar decisiones o hacer leyes.

En nuestro caso la democracia representativa la identificamos porque: "... por un lado encontramos que existe una imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir sus leyes, por otra parte, todo ciudadano debe intervevir en la " cosa pública ". Estas dos ideas han tratado de ser conciliadas a través del sistema representativo, en el que el ciudadano participa en las decisiones a través de los representantes elegidos. " C74)

El sistema de representación es indirecta y por ello la democracia también lo es. La directa sería la llevada a cabo por los griegos y la indirecta es la que sustituye al pueblo " ... por disposición de su propio y expreso mandato." C75)

Hoja aparte merece el estudio del aspecto Federal del Estado Mexicano para visualizar los diferentes niveles de gobierno y circunscripción territorial.

C72) Martínez, de la Serna Juan Antonio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Pag. 78.
C73) Idem., p. 79.
C74) Calzada, Padrón Feliciano. Op.Cit., p.79.
C75) Idem., p.80.

1.2.3 El Sistema Federal

" Etimológica, conceptual y constitucionalmente Federación es Unión " C76) y "... representa la decisión de descentralizar el poder y buscar entre las entidades que la integran una mayor y mejor distribución de la riqueza." C77). Ello se logra mediante un Pacto Federal entre las estados o entidades que la integran.

Coexisten varios gobiernos para cada uno, pero sin que ello implique conflicto entre las partes integrantes de la Federación.

Las características del Estado Federal son entre otras:

a) El estado miembro de la federación goza de autonomía constitucional y se da a sí mismo su propia constitución local.

b) Los estados de la Federación intervienen en la Reforma de la Constitución General.

c) El municipio es la base de la división territorial y de de su organización política y administrativa.

El Art. 42 dice que El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación C treinta y un estados y un Distrito Federal que funge como capital al mismo tiempo y; sede de lo Poderes Federales).

II. El de las islas de guadalupe ...

En caso de traslado de poderes el Distrito Federal se erigirá como el Estado del valle de México siendo el número 32. Los estados de la federación conservan sus límites territoriales y en caso de conflicto pueden por convenios arreglarse, previa aprobación del Congreso de la Unión. C Arts. 45 y 46)

C76) De la Serna, Martínez Juan Antonio. Op. Cit., p. 83.

C77) Calzada, Padrón Feliciano. Op. Cit., p. 207.

La última división territorial de la federación la constituye el municipio. Y con base al Art. 115o. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá . . . C*)

El municipio es una forma de descentralización política y administrativa y como ya vimos base de la división territorial de cada estado que integra la Federación. La última Reforma hecha a el se llevo a cabo en el año de 1983.

Agregaremos que el Art. 116 establece : el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o mas poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Esta clasificación de poderes ya corresponde a análisis que tenemos preparado en la siguiente temática de nuestra investigación.

C*) Cfr. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. En relación a los demás artículos relacionados con el tópico. En la lúcida obra MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. O bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de preferencia la edición 1993.

1.2.4 La División de Poderes

Desde Aristóteles hasta Rousseau la preocupación de dividir el ejercicio del poder ha estado presente. Sin embargo, es Charles Montesquieu quien da la pauta que siguieron los futuros Estados como el nuestro para establecer formalmente una clasificación.

El autor puso como ejemplo a su país Inglaterra a quien : " Atribuya la libertad de que gozaba a la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el sistema de "frenos y contrapesos." C78)

Pero nuestro interés se centra al caso del Estado Mexicano y la explicación se encuentra en los artículos de la Constitución :

Art. 49o. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo ...

El esquema que expondremos se repite en forma similar en cada uno de los Estados de la Federación según el Art. 116o. constitucional.

1.- Art. 50o. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Los Arts. 51 al 79 explican la elección e instalación del Congreso. Cada entidad de la Federación tiene sus propios artículos en este sentido.

También incluye los requisitos para ser diputado y senador; las facultades y atribuciones; y sobre la Comisión Permanente.

C78) Sabine, George H. Op. Cit., p. 411.

2.- Art. 80o. El Poder Ejecutivo. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 81o. Trata sobre la elección del Presidente.
Art. 82o. Requisitos para ser electo Presidente.
Art. 83o. Duración de su periodo es de seis años.
Art. 84o. Sustitución del Presidente por falta absoluta.
Art. 85o. Sustitución por falta temporal.
Art. 86o. Renuncia del Presidente.
Art. 87o. Protesta de respetar la Constitución.
Art. 88o. Ausencia del Presidente.
Art. 89o. Facultades y obligaciones del Presidente.

Vale la pena copiar el artículo 90 Constitucional ya que nos será de gran utilidad y visualizándolo de antemano resultara más fácil remitirse a él. Dice : La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforma a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de 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. C*)
Las leyes

Art. 91o. Requisitos para ser Secretario de Despacho.
Art. 92o. Poder de Refrendo de los Secretarios y Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Art. 93o. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

El Presidente a su vez rinde un informe anual del Estado que guarda la Administración Pública ante el Congreso de la Unión.

C*) Vid. Infra. En el capítulo segundo de ésta investigación se estudiará a la administración pública, la cual queda en manos del del Presidente de la República Mexicana quien delega funciones.

3.- Del Poder Judicial. En forma breve resumiremos los artículos constitucionales respectivos.

Art.94o. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros numerarios y funcionará en Pleno o Salas. Se podrán nombrar hasta 5 ministros supernumerarios.

En los términos que la ley ...

Art.95o. Requisitos para ser ministro.

Art.96o. Nombramientos de los ministros por el Presidente.

Art.97o. Nombramiento de los magistrados de circuito y los

juces de distrito son hechos por la Suprema Corte de ...

Art.98o. Las faltas de los ministros numerarios son suplidas por los ministros supernumerarios.

Art.99o. Renuncias de los ministros numerarios.

Art.100o. Licencias de los ministros.

Art.101o. Impedimento para los funcionarios judiciales de desempeñar algún otro cargo dentro de la Federación.

Art.102o. Organización del Ministerio Público encabezado por un Procurador General de la República.

Art.103o. Resolución de controversias por los tribunales de la Federación.

Art.104o. Competencia de los tribunales de la Federación.

Art.105o. Competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Art.106o. Facultad del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la competencia de los tribunales de la Federación y entre los Estados de la misma.

Art.107o. Versa sobre el Juicio de Amparo.

En términos generales y sin afán de limitar todo lo que pueda decirse sobre el Poder Judicial de la Federación en nuestro país, concluimos la fase de conocimiento sobre el panorama general que nos brinda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. C*). Ahora podremos entender al régimen presidencial en el caso mexicano como forma de gobierno tradicional.

C*) Vid. Supra. Art. 1o. Constitucional. Nombre oficial del país.

1.2.5 El Régimen Presidencial

El sistema presidencial como forma de gobierno tiene su origen en en la Constitución Norteamericana de 1787, y por ello se le considera como el clásico o puro.

Algunas de las características del régimen residencial mexicano son :

- a) El Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- b) El Presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El Presidente de la República nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Estado.
- d) El Presidente de la República no puede disolver el Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado.
- e) El Presidente de la República puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso. C79)

Deducimos que el Presidente de la República es clave fundamental del sistema mexicano, porque además de todas las características enunciadas el titular del Poder Ejecutivo Federal lleva la dirección política del Gobierno Federal(*) y, se maneja en forma independiente al Poder Legislativo y al Judicial.

Es pertinente aclarar que: "... los colaboradores del Presidente no son titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares de su único titular, que es el Presidente,..." C80).

El Presidente es también Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Actividad Agraria, y representa al Estado Mexicano.

C79) Carpizo, Mc Gregor Jorge y Jorge madrazo. Op. Cit., p. 47.

C*) Vid. infra. Véase organigrama al final del presente capítulo.
C80) De la Madrid, Hurtado Miguel. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Pag. 242.

Cabe resaltar la importancia que tiene el principio de no reelección en el sistema presidencial mexicano, porque gracias a la experiencia histórica del que fuera Presidente de la República cuyas reelecciones se convirtieron en dictadura, nos referimos al General Don Porfirio Díaz, esta idea ha permanecido hasta la fecha evitando futuras repeticiones del fenómeno reeleccionista.

Al presidencialismo mexicano se le acusa de poseer matices de carácter parlamentario (otra forma de gobierno), por la razón de que el Art. 92 constitucional obliga al Presidente de la República a ratificar los Acuerdos, Decretos y Reglamentos con el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo del ramo correspondiente.

Es cierto que en este aspecto hay similitud pero " La distinción esencial radica en que en el sistema parlamentario, el gobierno se ejerce por el Gabinete, que surge del Parlamento o Poder Legislativo,..." (C81). El caso de Inglaterra es un claro ejemplo de que existe un Jefe de Gobierno y un Jefe de Estado cuyos titulares son dos personas diferentes.

Las limitaciones al Poder Ejecutivo en nuestro país son pocas pero entre ellas están:

a) El tiempo, ya que su período dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegirse. (C82)

b) El Poder Judicial Federal, que conserva alguna independencia y que protege de la violación de los derechos humanos en el país mediante el juicio de Amparo. (C*). En la página inmediata incluimos organigrama del Gobierno Federal Mexicano.

C81) Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Pag. 387.

C82) Carpizo, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Pags. 341-341.

C*) Vid. Supra. El Poder Judicial y Art. 107 constitucional.

C A P I T U L O I I

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Una vez comprendida la estructura política y jurídica en forma sucinta del Estado Mexicano, nos será más fácil plantear el esquema que guarda la Administración Pública Federal Mexicana. La cual no debemos olvidar se desagrega como rama del Poder Ejecutivo y representa para nosotros el campo de estudio que nos interesa desarrollar en esta parte de la investigación.

El objetivo en este punto se constriñe a sentar las bases necesarias para un conocimiento general de lo que es la administración pública ; recurriremos a un poco de historia sobre el tema para posteriormente ubicarla concretamente en nuestro país.

Una diferenciación somera sobre la administración pública y la privada motivará un reparo por parte nuestra.

De antemano hacemos la aclaración de que cuando nos remitamos a la administración pública la denominaremos como tal o bien solo con el término de administración. Y si recurrimos a mencionar la administración privada o comercial la citaremos por su nombre completo para evitar llegar a alguna confusión futuras. Utilizaremos a su vez la Administración en general pero como una disciplina o simple técnica para comparar ambas y explicarlas. Homologamos en significado la palabra administrado con gobernado y particular; y gobernante con administrador.

Dentro del aspecto jurídico la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal C L.O.A.P.F.) será instrumento insustituible para explicar el funcionamiento y estructura de la propia como marco de nuestro de estudio en turno.

2.1.1 Breves Antecedentes

" Desde las más remotas sociedades aparece la Administración, primero, para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios." C1). Dividiremos las etapas en apartados :
A) Los primeros escritos versan sobre el antecedente más remoto de la administración pública y su origen esta en la India entre los siglos VI y IV A. de C.

B) En la Roma que ya tuvimos oportunidad de estudiar con anterioridad continuaron los estudios incluyéndole algunas modificaciones durante el Imperio.

C) Fenómeno similar acontece en los períodos sucesivos de la Edad Media y en los inicios del Estado Moderno. Los regímenes surgidos a raíz de la Revolución Francesa alteran el orden político mundial debido a esa favorable influencia de cambio.

Algunos autores estudiosos de la administración pública fueron:

- 1.- Turgot (S. XVII); Bonnin (1772); Toqueville (fines del S. XVIII) - Y Carlos Von Stein (1757 a 1831).
- 2.- Olivan (S. XIX).
- 3.- Posada de Herrera (siglo XIX) y Otto Mayer (fines S. XIX).
- 4.- Luis de la Rosa y Francisco Bulnes en México (S. XIX).

La administración pública ha sido y será un mecanismo dentro de la actividad del Estado para el ejercicio del poder, ella también fue objeto de investigación de otros autores que por supuesto no desconocemos y que desafortunadamente no abordamos.

C1) Martínez, Morales, Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 50.

2.1.2 La Administración Pública y Privada.

" En su concepto tradicional "administrador" -del latín administrator, compuesto de ad, manus y tractum -, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio -es la persona que administra-, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos." C2). Este concepto nos será de utilidad más adelante pero creemos necesario introducirlo en esta parte de la investigación, por la sencilla razón de que el término administración esta referido al campo privado y público.

En el diccionario de la Lengua Española, Administrar significa gobernar, regir o cuidar y el administrador es la persona que maneja, sirve o ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

Sobre la Administración conocemos un ejemplo clásico rudimentario imposible de soslayarlo: " Cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo han aparecido los rudimentos de la Administración. Existe un propósito y hay una acción conjunta; por eso la Administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos." C3)

En la administración pública el administrador o gobernante maneja bienes de la comunidad política a la que sirve. Otra idea sobre Administración es que se le considera: " La acción de dirigir, regir y controlar un conjunto de personas y de bienes, tiene un objetivo que es alcanzar intencionalmente un fin

C2) Serra, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. T. 1., p. 68.
C3) Herbert A. Simon. Et. Al. ADMINISTRACION PUBLICA. Pág. 21.

público o privado en forma lícita." C4)

La actividad sobre la que nos centraremos en páginas subsiguientes será la realizada por el Poder Ejecutivo como máximo administrador público en su calidad de gobernante. Dejando entrever su función política ya que : "... la política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad y una vez explicitada por procedimientos públicos, la administración la ejecuta, ..." C5).

O dicho de otra manera : " La política regula y atempera la actividad social y concierta todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma dirección y ... " C6).

Vale otra cierta consideración antes de establecer cuales son diferencias básicas entre la administración pública y privada." La Ley es el límite dentro de la cual actúa la administración, el cauce para satisfacer las necesidades sociales que contempla el Estado en su programación política." C7)

La diferencia esencial entre ambas clases de Administraciones es que la pública busca alcanzar objetivos de interés general y la privada pretende obtener un lucro eminentemente económico.

Clasificación bastante burda pero muy simple y aceptada sin mayor problema por los teóricos de la Administración. La idea de la administración pública debemos forzosamente relacionarla con las actividades del sector público en principio.

En sentido material u objetivo alude a la acción de administrar los asuntos públicos o del Estado. Desde el punto de vista

C4) Olivera, Toro Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 10.

C5) Idem.

C6) Colmeiro. Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO. T. I, P. 7.

C7) Idem., p. 13.

Orgánico, subjetivo o formal se refiere al conjunto de órganos que están bajo su dirección a fin de alcanzar un interés público.

En discurso la identificamos cuando se nos dice que ella tiene la finalidad de realizar y llevar a feliz término la "política nacional".

Inclusive se especula: "... parece que la administración pública consiste en llevar a cabo la obra del gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado." C8)

Nosotros presentamos el concepto siguiente por considerarlo el más completo: "La administración pública es el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación." C9)

Sin casarnos con la definición clásica anterior podemos aceptarla temporalmente hasta no dilucidar la ideas restantes. Otro autor enseña: "La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad, la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la

C8) Serra, Rojas Andrés. Op.Cit. Tomo I., p. 70.

C9) Idem.

moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización." C10)

De ningún modo nos atreveremos a tratar de fusionar ambas ideas por considerar un desacato a estos ilustres autores. Únicamente diremos que entre Gobierno y administración pública hay un lazo indisoluble que permite establecer cuales son los intereses de la sociedad. Nosotros pensamos que la administración es aquella parte que depende directamente del Poder Ejecutivo y que por exclusión no desarrolla actividades legislativas o judiciales, cuya acción es continua y permanente, sin descanso, persiguiendo siempre el interés público y, adoptando para efectos de organización una estructura jerárquica bien determinada por la Ley.

Retomemos la idea original que consistía en establecer algunas diferencias entre las dos clase de administraciones: la pública y la privada. En función de hacia donde dirigen los esfuerzos ambas encontramos que sus actividades difieren en objetivos como ya lo habíamos señalado.

Las diferencias son más de grado que de clase o dicho de otra forma :

- 1.- Ambas se basan en la ley pero ella describe con mayor fineza los deberes y responsabilidades de la administración pública que los que corresponden a quienes ejercen la administración privada.

C10) Guerrero, Orozco Omar B. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Pag. 276.

2.- El administrador público puede ser objeto de crítica o de investigación por parte del Congreso y el privado no es susceptible de comparecer ante el Poder Legislativo.

3.- El administrador privado se beneficia a menudo en una latitud mucho mayor al interpretar la relación entre lo que invierte y lo que gana, el administrador público solo mide su éxito en función del beneficio social que otorga.

La administración se relaciona directamente con el progreso de la sociedad en su conjunto y no por grupos privilegiados.

4.- En la administración privada la actitud del Estado es de fiscalizar la actividad, en la pública interviene para salvaguardar el interés público ejerciendo un control diferente.

5.- La administración se rige por principios de derecho público, con excepción de las empresas mixtas y la administración comercial se rige por los principios de derecho privado normalmente, sin que por ello en esta última, no ocurra la intervención estatal mediante los órganos respectivos.

6.- Otra diferencia muy relativa por cierto, es que la tarea de la administración pública es compleja y difícil, y el gobierno es el responsable ante el pueblo; la administración privada en magnitud es infima en relación a la primera.

7.- La administración pública la reconoce el Art. 69 Constitucional, la privada no se menciona en la Ley suprema.

8.- La administración pública está constituida por instituciones u órganos que dependen del poder ejecutivo, la privada es independiente de las decisiones del Presidente sin que por ello no se vean afectadas.

Muchas más diferencias podríamos hallar solo que nos sería muy difícil enumerarlas, las distinciones saltan a la vista y si agregamos ahora las similitudes quedaremos en mejores condiciones de entenderlas perfectamente.

"- La administración pública es un instrumento para servir al interés general, la privada es utilizada también pero para ciertos intereses de individuos o grupos determinados." C11)

- El manejo de los negocios en la privada no se tramita internamente mediante un aparato burocrático y en la administración pública sin él no sería posible realizar sus fines. Constituye un principio básico de actuación según la idea de Dwigth Waldo. C12)

- En cuanto a los componentes que la integran ambas buscan la realización de metas, establecen planeas, deciden, organizan personal y presupuestos, se abastecen de recursos de todo tipo y tienen directrices bien delineadas. Por mencionar algunos otros: se toman en cuenta los criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad de los recursos y, coordinan y controlan que todo resulte como se penso.

- En ambas encontramos siempre un Qué, un Cómo y un Cuándo en relación a lo deseado.

- Las dos se valen de administradores aunque dentro del gobierno se les denomine funcionarios, gobernantes o autoridades. Terminamos con la siguiente reflexión sobre el tema:

"La administración no es la única tarea del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente la tarea del Ejecutivo." C13)

C11) Muñoz, Amato Pedro. INT. A LA ADMINISTRACION PUBLICA. T. I, Pag. 29.

C12) *Idem.*, p. p. 68-69.

C13) Serra, Rojas A. Op. Cit. Tomo I., p. 17.

2.1.3 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Después de haber planteado un marco sobre aspectos generales de la Administración comenzaremos el estudio concreto de la forma en que se organiza la Administración Pública Mexicana.

El sistema que utilizaremos será similar al del hecho a la Constitución Mexicana.

TITULO PRIMERO

De la Administración Pública Federal

CAPITULO UNICO

Art. 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal .

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. C*)

Art. 2o. El poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos administrativos delega funciones a las dependencias de la administración pública central: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Art. 3o. Dentro de la Administración pública Paraestatal se auxilia de: Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal y las ya mencionadas en el Art. 1o.

C*) Vid. Infra. Formas de organización administrativa dentro de este mismo capítulo y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Art. 4o. El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal.

Art. 5o. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del D.F. depende directamente del Presidente de la República.

Art. 6o. Para los efectos del Art. 29 Constitucional (suspensión de las garantías individuales) el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado,...

Art. 7o. El Presidente de la República tiene facultad para convocar a reuniones de Secretarios de Estado, ... cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materia de administración pública.

Art. 8o. El Titular del Poder Ejecutivo contará con asesorías de apoyo que el determine acorde con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Art. 9o. Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en ...

TITULO SEGUNDO

De la Administración pública Centralizada

CAPITULO I

De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos

Art. 10o. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen igual rango sin preeminencia alguna.

Art. 11o. Los titulares de las Secretarías y Departamentos ejercen funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Art. 12o. Cada titular formulará respecto de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, ...

Art. 13o. Los reglamentos, decretos y ... expedidos por el Presidente de ... deberán ir firmados por el respectivo titular del ramo que se trate para su validez y observancia.

Art. 14o. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado que se auxiliará de para el despacho de los asuntos de su ramo con subsecretarios, oficial mayor, ...

En los juicios de amparo, el Presidente puede ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda a que corresponda el asunto, ...

Art. 15o. Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, el cual se auxiliará en el ejercicio de sus funciones de secretarios generales, ...

Art. 16o. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero ... pueden delegar facultades en sus subalternos.

Art. 17o. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, ... podrán contar con órganos administrativos descentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y

Art. 18o. El Reglamento interior de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos será expedido por el Presidente de la República.

Art. 20o. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus propios servicios de apoyo en materia de planeación, programación, ...

Art. 21o. El Presidente de la República podrá integrar comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando... estas serán permanentes o transitorias.

Art. 22o. El Presidente de ... puede celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales a fin de favorecer a las propias entidades federativas.

Art. 23o. Los Secretarios de estado y Jefes de ... una vez abierto el período de sesiones del Congreso de la Unión darán cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, y... deberán comparecer cuando cualquiera de las dos Cámaras lo solicite. Extensivamente se aplica a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Art. 24o. En caso de duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento... el Presidente de la ... resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Art. 25o. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo requiera informes, datos etc., de cualquier otra dependencia existe la obligación de proporcionárselos.

CAPITULO 11

De la Competencia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos

Art. 26o. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal.

Sin duda que con base al nombre de cada Secretaría de Estado es factible darse una idea de cuales serían las actividades que desempeña cada una de ellas. Por lo tanto, habremos de omitir cuales son las funciones y objetivos. (C*)

(C*) No sin antes hacer la recomendación para consultar los arts. 27 al 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 44o. Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.-Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y

II.-Los demas que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

TITULO TERCERO

De la Administración Pública Paraestatal

CAPITULO UNICO

De la Administración Pública Paraestatal

Art. 45o. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Art. 46o. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas...

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza ...; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, ... sus requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separada aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie ...

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del organo de gobierno o su ...

Se asemejan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o ...

Art. 47o. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demas entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y tengan Comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto C*) fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Art. 48o. El Presidente de la República ... agrupará por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal a fin de establecer esferas competenciales definidas.

Art. 49o. La intervención señalada se realizará a través de la dependencia que corresponda según el ramo o sector al que pertenezca, fungiendo como coordinadora de quienes lo integren.

Art. 49bis. -Derogado.

Art. 50o. Las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.

Arts. 51o. a 56o. Derogados.

Además, la presente ley escuetamente resumida por nosotros consta de seis artículos transitorios.

Cambemos un poco el matiz de la exposición para describir algunas características de la administración pública y así compensar tanta mención legal, previa al estudio de otra de las leyes principales en la misma materia para el caso de nuestro país.

C*) En reciente reforma a la la L.O.A.P.F. (1992), el Ejecutivo Federal en iniciativa a la Cámara de Diputados envió propuesta que fue aceptada para que la Secretaría de Programación y Presupuesto fuera absorbida en funciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial del 24 de febrero.

Con base a lo dicho, deducimos que la administración pública actúa, no arbitrariamente, sino apoyada por un marco jurídico que fundamenta legalmente sus actividades sobre la sociedad. El límite lo pone la Ley en forma expresa, los reglamentos, acuerdos etc.

El principio de legalidad lo observamos cuando:

- A) Hay sumisión de la actividad administrativa a la ley;
- B) Existen limitaciones en el actuar de los titulares de los órganos de la administración pública;

La legalidad es el conjunto de normas de derecho que se imponen a la administración en forma general, la violación a este principio implica la ilegalidad y arbitrariedad de la misma. No olvidemos esta idea fundamental que guía nuestra investigación.

Algún autor nos habla sobre las funciones de la administración pública y de los objetivos esenciales de ella.

"I.- FUNCIONES.

1. De soberanía, defensa y relaciones exteriores, policía e información;
2. Económica. Cuando se relacionan los ingresos y egresos del Estado.
3. Sociales. Referidos a la salubridad, urbanismo y redistribución de la renta.
4. Técnicas, educativas y culturales. Investigación, artes, deportes y fomento a la cultura.

II.- OBJETIVOS.

1. Determinación del comportamiento de los agentes administrativos.
2. El Presupuesto como programa de la administración para ser eficaz y proporcionar servicios adecuados.
3. La responsabilidad social de los gobernantes y gobernados, precisando la importancia del administrador en el órgano." C14)

C14) Serra, Rojas Andrés. Op.Cit. Tomo I., p.84.

2.1.4 La Ley federal de Entidades Paraestatales

Procederemos de igual forma, con la presente Ley solo procurando circunscribir su contenido a los aspectos de mayor relevancia.

CAPITULO I

De las disposiciones generales

Art. 1o. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90o de la Constitución Política tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Art. 2o. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la L.O.A.P.F.

Art. 3o. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por leyes específicas.

La Procuraduría Federal del Consumidor queda excluida del presente ordenamiento.

Art. 4o. el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los... queda sujetas a la legislación específica.

Art. 5o. El IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT, el ... se seguirán rigiendo por leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a ... se sujetarán a la presente ley.

Art. 6o. Se consideran áreas estratégicas las expresamente señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28o constitucional y las que expida el Congreso.

Se consideran prioritarias las que se establezcan en los términos de los Arts. 25o., 26o. y 28o. de la Constitución, ..

Art. 7o. Las entidades paraestatales correspondientes al D.F. quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley.

Art. 8o. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos ... establecer políticas de desarrollo para las entidades de sector correspondiente, coordinar, ...

Art. 9o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los Comités técnicos de las entidades paraestatales.

Art. 10o. Las entidades paraestatales tendrán la obligación de proporcionar información al sector que las engloba.

Art. 11o. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y ...

Art. 12o. La Secretaría de Hacienda publicará la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración en el Diario Oficial de la Federación.

Art. 13o. Las infracciones a esta ley serán sancionadas en los términos que legalmente correspondan atendiendo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

CAPITULO II

De los organismos descentralizados

SECCION A

Constitución, organización y funcionamiento

Art. 14o. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la L.O.A.P.F. y cuyo objeto sea: ..

Arts. 15o. al 23o. abundan más al respecto de la forma en que se crean, organizan y funcionan.

SECCION B

Registro Público de los Organismos Descentralizados

Art. 24o. Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que ...

Arts. 23o a 27o. tratan sobre el mismo asunto.

CAPITULO III

De las empresas de participación estatal mayoritaria

Art. 28o. Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la L.O. A.P.F.

Art. 29o. No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen ...

Art. 30o. Las empresas en las que participe de manera directa el Gobierno Federal o ... deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los terminos del...

Art. 31o. La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, ... estará sujeta a este ordenamiento.

Art. 32o. Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae... podrá ser enajenada por medio de la Secretaría de Hacienda ... previa proposición al Ejecutivo Federal...

Art. 33o. El Ejecutivo federal determinará por medio de la coordinadora de sector los servicios que deba ejercer...

Art. 34o. Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo con sus estatutos y en lo que ...

Art. 35o. El consejo de administración o su ... se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos... sin que pueda ser menos de cuatro veces al año.

Arts.36o.al 39o.profundizan más ampliamente sobre esta clase de empresas.

CAPITULO IV

De los fideicomisos publicos

Arts.40 al 44o. contemplan todo lo relacionado a ellos estableciendo los tres elementos que lo integran: fideicomitente, fideicomisario y fiduciario.

CAPITULO V

Del desarrollo y operacion

Art.46o.Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector,y...

Arts.47o. al 59o.nos ilustran más sobre estos dos aspectos.

CAPITULO VI

Del control y la evaluacion

Art.60o.El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente,designados por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo,realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se realizan los desembolsos...

Arts.61o.al 68o. continuan tratando los mecanismos que encabeza este último capítulo.

Esta Ley se complementa con ocho artículos más de carácter transitorio.

Tanta mención jurídica amerita una explicación por parte nuestra y es que nos vimos en la necesidad de recurrir la uso de las leyes obligadas para quien desee conocer la administración pública desde un enfoque legal.Pensamos con ello haber dado un margen más amplio sobre la administración y para complementarlo incluimos un cuadro sinpótico ilustrativo en página subsiguiente.

2.1.5 Las Formas de Organización Administrativa

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano la administración pública se desenvuelve en tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal. Cada uno cumple su función a través del Poder Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República, el Gobernador de la entidad federativa o el Alcalde municipal respectivamente, auxiliados por otros servidores públicos. Y a cada nivel se le considera una persona jurídica.

También son tres las principales formas administrativas de ejercer el control por parte del Poder Ejecutivo, en relación a los órganos que conforman a la administración pública mexicana: Centralizada, Descentralizada y Desconcentrada.

A) La Centralización. Implica la dependencia directa de un centro común a todo, de un poder central facultado para asumirlo sobre los demás órganos que lo componen y ley le confiere.

Según el Art. 90 Constitucional la administración pública central la integran: Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República. (Art. 10. L.O.A.P.F.). Estos órganos son muy diferentes desde el punto de vista jurídico y técnico a la administración paraestatal que ya tuvimos oportunidad de ver.

En la centralización administrativa siempre hay un poder último de decisión localizado en otro más reducido.

La relación jerárquica implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, dichos poderes, que se refieren a la persona titular del órgano jerárquicamente mayor

se notan en los siguientes actos según Gabino Fraga:

- " a) Poder de nombramiento.
- b) Poder de mando.
- c) Poder de vigilancia.
- d) Poder disciplinario para calificar competencias.
- e) Poder de revisión." C15).

" La jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la centralización, ...en ella los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública;son los únicos que resuelven sobre los asuntos de organización y ..., C16).

Aunque hay personas encargadas de resolver los problemas en los estados y municipios que actúan como delegados, éstos evitan tomar decisiones importantes sin antes consultar al centro.

El poder central inclusive esta facultado para vigilar y controlar a las entidades paraestatales según la L.O.A.P.F.

Nos unimos a la idea de que: " La centralización de la administración pública federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos." C17)

Y por último agregamos: " Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los Convenios de Coordinación con las entidades federativas ... C18).

C15) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 167.

C16) Faya, Viesca Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Pag. 44.

C17) Idem.

C18) Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 195.

B) La Descentralización. A través de ella se crean entes autónomos de competencia específica y limitada administrativamente.

En el caso mexicano cuando hablamos de descentralización la identificamos con la administración pública paraestatal; tiene como características que los entes poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; además de un "alto grado de autonomía técnica y orgánica".

La descentralización puede hacerse por región, grado, territorio, razones técnicas o de servicios etc., lo importante es señalar que tiene por objetivo el ejercicio de funciones propias en el manejo de ciertos problemas.

" La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa. " C19)

En cuanto a las características de la descentralización administrativa mencionaremos solamente algunas.

- a) Autonomía orgánica de sus elementos;
- b) La política de organización y dirección es conducida por autoridades distintas a las del poder central;
- c) No afecta la congruencia y el orden de la administración pública federal.

C19) Faya, Viesca Jacinto. Op.Cit., p. 46.

Solo complementaremos diciendo que el patrimonio de las entidades paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del mismo.

C) La Desconcentración. Mediante ella el poder público central otorga ciertas facultades a los órganos sin perder la superioridad jerárquica, solamente para efectos de su mejor desarrollo.

No podríamos hablar de autonomía orgánica porque sigue dependiendo del órgano central y solo para mayor eficacia se delegan facultades casi siempre de carácter técnico. Las decisiones se llevan a cabo por la administración central; con ella se pretende lograr en algunos asuntos rapidez y agilidad en la resolución de problemas específicos. Es decir, respuestas inmediatas a problemas simples y en ocasiones urgentes.

No poseen patrimonio ni personalidad jurídica, tampoco manejan directamente sus recursos y mucho menos tienen capacidad de dirección autónoma. La figura de la desconcentración poco a poco va perdiendo terreno por las escasas ventajas que ofrece; sin embargo, ella permite una mejor coordinación administrativa y apoyo a los órganos centrales al disminuir su carga de trabajo.

Damos por terminado el estudio sobre cuestiones generales relacionadas con la administración pública mexicana, para dar pie a la comprensión del fenómeno Acto Administrativo como fundamento de las actividades que involucran al gobernado, administrado o particular, en el ejercicio cotidiano que la administración lleva a cabo mediante los distintos órganos u organismos que la integran.

2.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO

En este punto trataremos de dar un panorama general sobre lo más relevante en relación al acto administrativo, partiendo de diferentes definiciones elaboradas en torno a él.

Una vez que hemos conocido los aspectos diversos de la administración en forma muy ligera y un poco más de la mexicana, llevaremos a cabo una exposición detallada sobre el acto administrativo, como instrumento legal de la administración para hacer notar su presencia sobre los gobernados.

Es el medio idóneo del cual se vale la administración pública para incidir sobre la vida de cada uno de nosotros.

Veremos algunos puntos sobre la Teoría General sin excederse demasiado y procurando dejar claro al mismo tiempo la gran diferencia que guarda con el hecho jurídico. Subsiguientemente pasaremos al estudio de los elementos que lo conforman sin los cuales no podría manifestarse ante nosotros la administración.

Vistos los elementos mencionaremos los requisitos constitucionales que debe respetar toda acción de la administración pública mediante el acto.

Posterior a ello, estudiaremos las fases principales a través de las cuales el acto administrativo impacta al gobernado, en la diaria relación entre la administración por medio de Órganos a los que el Poder Ejecutivo les delega la función de administrar.

Luego haremos incapié en el medio por el que se muestra y da a conocer la actividad de la administración pública mediante un procedimiento bien establecido conforme a la ley.

2.2.1 La Teoría General del Acto Administrativo

Iniciamos con la idea de que los criterios para la conceptualización del acto administrativo aún no son uniformes en su definición. Sin embargo, la más general es la que nos dice: " El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado..." (C20). El origen de la expresión se ubica en Francia a finales del siglo XVIII.

Establecemos desde ahora una diferenciación importante que dice " Los hechos jurídicos se distinguen de los actos jurídicos en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que producen consecuencias jurídicas sin que exista la intención de producirlos. En los segundos, si existe la intención de producir las dichas consecuencias de derecho." (C21). Así, el acto administrativo se incluye dentro de los segundos.

Algunas de las características del acto administrativo son :

- a) Es un acto jurídico;
- b) Es de derecho público;
- c) Lo emite la administración pública a través de los distintos órganos que la representan; y
- d) Persigue de manera directa o indirecta el interés público

Coincidimos al igual que un autor lo siguiente: " El acto administrativo es una declaración unilateral que produce consecuencias subjetivas de derecho..." (C22). Es decir, no requiere ser consultado para su emisión y sus efectos van directamente dirigidos hacia los administrados.

(C20) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 143.

(C21) Pérez Nieto Castro, Leonel. Et al. INTROD. AL ESTUDIO DEL DERECHO

(C22) Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit., Tomo I., p. 233.

Pero no por ello dejan de haber medios para que el gobernado pueda combatir esas resoluciones de la administración cuando carezcan de la legalidad obligada para su emisión.

En definitiva, procede de un funcionario titular de algún órgano de la administración pública, que se concreta en una declaración generalmente escrita y que afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas en sentido amplio que se relacionan con la administración. O dicho en palabras más propias: " El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." C24)

Sin duda una definición bastante completa y compleja por la serie de ideas contenidas en una misma definición pero que durante el desarrollo del tema iremos aclarando. Sólo dejaremos precisado: el acto administrativo es de interés público y que este invariablemente se ajusta al Derecho.

Conviene diferenciar entre acto administrativo y acto de administración. El primero como podemos ver crea una situación jurídica concreta y el acto de administración son: " ... todos los demás actos internos que no se clasifican como administrativos por no producir efectos con relación a terceros. Su eficacia se

C24) Serra, Rojas Andrés. Op.Cit. Tomo II., p. 230.

se agota en lo interno de la administración." C25)

Por otro lado, debemos excluir a los actos políticos de gobierno, los emanados de los poderes legislativos y judiciales que aunque tengan una similitud en contenido no debemos considerarlos actos administrativos para efectos de nuestro documento; omisión similar procede para actos de derecho privado.

Los actos gubernamentales se relaciona más directamente con la dirección política general y con la integración de los órganos públicos. Son poderes discrecionales del Ejecutivo Federal

En relación a las características que reviste el acto administrativo encontramos que es unilateral, produce efectos jurídicos subjetivos, es público, emana de una autoridad administrativa, es concreto, es ejecutorio, de interés general y legítimo.

Antes de conocerse como actos administrativos se denominaba actos del Rey, de la corona o del Fisco y actualmente cumplen una función : "... análoga a la sentencia judicial porque vienen a ejecutar la ley y se convierten en condición previa de toda apreciación material que realiza la administración." C26). O sea, el acto administrativo ejecuta la ley condicionando los actos materiales de la administración pública en un campo exorbitante de acción. La presunción de legitimidad del acto administrativo implica que no requiere una autorización del gobernado para ser llevado a cabo, solo se notifica al particular y se procede a menos de que haya oposición legal comprobable para su no realización.

C25) Idem., p. p. 233-234.

C26) Olivera, Toro Manuel. Op.Cit., p. 149.

Nos meteríamos en un gran problema si intentamos una clasificación rígida de los actos administrativos; no obstante trataremos de visualizar algunas de ellas para establecer algo de la gama tan extensa que sería pretexto para otra investigación.

La primera división de los actos aparece en la siguiente presentación :

"1.- Actos de autoridad. También denominados de poder público o de actuación soberana, el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.

2.- Actos de gestión. El estado no siempre manda ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en ocasiones se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos." C27)

Otra clasificación general de los actos administrativos nos situa dentro o fuera de la administración.

"I.- Actos internos. Estos actos son los que tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto a terceros.

II.- Actos externos. Aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado o sea, a los que corresponde prestar los servicios a su cargo y los de ordenar y controlar la acción de los particulares; estos producen efectos con relación a terceros y forman una importante actividad de la administración." C28)

C27) Serra, Rojas Andrés. Op.Cit. Tomo I., p.237.
C28) Idem., p.244.

Otro autor los clasifica de la siguiente forma más particular:

" A) Acto regla. El que crea situaciones jurídicas impersonales, abstractas y de carácter general;

B) Acto subjetivo. El que hace nacer una situación jurídica que afecta concretamente a personas determinadas.

C) Acto condición. Es aquel que tiene por objeto determinar la aplicación permanente de todo estatuto de derecho a un individuo o a un conjunto de individuos, para crear situaciones jurídicas concretas que constituyen un verdadero estado, porque no se agota con la realización de esas situaciones jurídicas sino que permite su renovación continua;... " C29)

Un último agrupamiento del acto administrativo es el siguiente:

a) Por la naturaleza misma del acto: materiales y jurídicos.

b) Por las voluntades que intervienen en la formación del acto: unilaterales y plurilaterales. Recordemos que para nosotros el acto es eminentemente emitido por una sola voluntad, la de la administración.

c) Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley : obligatorios o reglados y discrecionales.

d) Por el radio de aplicación del acto : internos y externos.

e) Por su finalidad : preliminares, decisionales o de ejecución.

f) Por el contenido y sus efectos jurídicos: los que otorgan facultades a los particulares (concesión, licencia, permiso etc); actos que limitan los derechos del gobernado

C29) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 177.

como la expropiación y las manifestaciones de reconocimiento C constancias, certificados, registros etc.).

Otro autor nos ilustra así: "La clasificación de los actos en defectuosos implica que éstos últimos son dos: aquellos en que el defecto radica en el proceso de formación del acto y aquellos en que la localización defectuosa esta en el contenido mismo del acto. En el primer caso señalamos: la incompetencia y los y los defectos de forma y en el segundo, la violación de la ley, el desvío de poder y la inoportunidad." C30)

Ya dijimos que el acto administrativo produce invariablemente efectos sobre el gobernado y a veces en terceros que pudieran estar involucrados. Y que éste puede hacer uso de la coerción a fin de que surta los efectos por los cuales fue emitido. Se conoce esta acción como la ejecución forzosa.

De entre los efectos rescatamos la producción de derechos reales y personales. C*)

Por otro lado, señalamos otras características del acto administrativo para su mayor difusión y son las que implican:

- La ejecutividad, se refiere a la fuerza obligatoria.
- La ejecutoriedad, implica su capacidad coactiva de imposición
- La eficacia, concierne a los efectos jurídicos que produce.
- La perfección, implica la reunión de todos sus elementos.
- La validez, significa que cumpla con la legalidad.

La ejecución forzosa de un acto administrativo no requiere de la intervención de las autoridades jurisdiccionales para su cumplimiento, el particular puede voluntariamente cumplirlo o rechazarlo si no lo encuentra legalmente fundado y motivado.

C30) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 203.

C*) Ejemplo de un derecho personal es el otorgamiento de una beca por parte de una institución pública a un individuo y derecho real es el que confiere a una persona natural o jurídica una facultad inmediata sobre una cosa.

2.2.2 Los Elementos Básicos

No debemos olvidar en adelante que el acto administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

Continuando con las clasificaciones pero ahora en relación a los elementos constitutivos del acto administrativo, partimos del siguiente criterio aceptado por la mayoría de los estudiosos del derecho administrativo.

Los actos se califican de la siguiente forma:

1.- Actos subjetivos. Llevados a cabo por la administración a través de sus órganos respectivos y competencia e investidura del titular del organismo referida esencialmente a los sujetos.

2.- Actos objetivos. Comprenden presupuestos de hecho, objeto, causa y fin.

3.- Actos formales o expresiones externas del propio acto. Son el procedimiento, forma de la declaración o la nulificación.

Restaremos importancia a la anterior división ya que nuestro principal objetivo por el momento es dejar claro como se integra el acto administrativo. Aunque en este sentido los autores no han concordado del todo se aceptan como elementos del acto en general al sujeto, voluntad, objeto, forma, motivo, fin, oportunidad y mérito.

En este sentido se subdividen también en formales : sujeto y forma; y en elementos de fondo: voluntad objeto, motivo, fin y oportunidad y mérito.

I.- El sujeto. Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas. C31). Debe ser recordemoslo, legalmente competente para poder actuar dándolo a conocer por los funcionarios de la administración pública a quien interese y afecte su contenido.

Al respecto diremos que autoridad competente será la persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente que actúa representando a la administración pública.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación es todo funcionario de hecho o de derecho que pueda disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

En otras palabras, el sujeto del acto administrativo es : " el órgano que en representación del Estado formula la declaración de voluntad ". C32). Dicho órgano cuenta con una competencia como ya dijimos en líneas pretéritas, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo, traducida en la cantidad de poder público que tiene un órgano para dictar un acto.

La competencia corresponde al órgano y no al titular de la función que es una persona física o natural que formula la declaración de voluntad. Además, suele clasificarse la misma por territorio, grado y materia o bien federal, estatal o municipal.

Las características de la competencia es que requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir y su ejercicio se torna obligatorio.

C31) Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit. Tomo II, p. 227.

C32) Olivera, Toro Manuel. Op. Cit., p. 155.

II.- La voluntad. También llamada manifestación externa de la voluntad que podríamos decir es el acto administrativo en sí, o expresión a una decisión del órgano administrativo pronunciada en cualquier sentido y provocando consecuencias de derecho de tipo subjetivo. Esta debe expresarse en forma libre, sin vicios del consentimiento (dolo, mala fé, violencia física o moral, error) y dentro de la ley. Un requisito más es el de ser espontánea.

Mencionaremos esencialmente en que consisten estos llamados vicios de la voluntad. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad; la violencia es la coacción física o moral y el dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

Otra definición interesante sobre este segundo elemento es la que expresa: "La declaración de voluntad es elemento del acto jurídico, C*) ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo.

Señala Trenti que: "... el proceso volitivo del titular del órgano administrativo tiene tres fases: determinación, declaración y ejecución." C33). Las cuales en renglones próximos estudiaremos con mayor detenimiento.

Lo importante de la manifestación de la voluntad es que: "... debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que manifieste objetivamente esa voluntad." C34)

C*) El acto jurídico es: la manifestación de la voluntad que realiza un sujeto, que lleva la intención de producir consecuencias de derecho. Ejemplo: la elaboración de un contrato. El acto jurídico constituye el género y el administrativo la especie si intentásemos diferenciarlos fácilmente.

C33) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. p. 157.
C34) Acosta, Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 633.

III.- El objeto." Es lo que persigue la administración al emitir el acto: es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir una situación subjetiva de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad." C35)

Las características del objeto es que debe ser lícito, posible física y jurídicamente, determinado y determinable en cuanto a su especie.

El objeto es el contenido del acto administrativo por decirlo en términos simples y para efectos de identificación. Es en lo que consiste el acto jurídico en general; sirve para distinguir un acto de otro. Ejemplo: la multa, la requisa y la concesión contienen distintos significados e intenciones y todos ellos producen consecuencias de derecho diferentes entre sí como actos jurídicos y administrativos.

En resumen: "el contenido consiste en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía según la categoría a que el acto pertenece." C36)

El criterio de clasificación que seguiremos es el que a continuación enunciamos en lo concerniente a este elemento:

A) Objeto directo o inmediato. Es la generación o llamada creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

B) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada." C37)

C35) Martínez, Morales Rafael I. d. Op. cit. Tomo II., p. 227.

C36) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 157.

C37) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. p. 634-635.

IV.- La forma . " Es la materialización de los actos administrativos, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma el acto administrativo se convierte en físico y objetivo; es su visibilidad ya que asegura su prueba y permite conocer su contenido." C38)

En los actos administrativos esa forma a la que hacemos alusión generalmente es escrita y existen determinados actos que requieren para su eficacia jurídica una solemnidad especial; en el caso del acto jurídico de contraer matrimonio es muy obvio.

Los Acuerdos, Decretos, Oficios, Circulares, Memoranda etcétera son ejemplos de formas escritas que pueden contener decisiones o resoluciones administrativas.

Inclusive hay formas que podríamos considerar regulan la actividad de los particulares entre sí, como un faro, señales viales etc., más no revisten de ninguna manera el carácter de acto administrativo.

Sintetizando: " La forma constituye la manifestación material en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos activos C*) o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades." C39)

Los cuatro anteriores elementos del acto administrativo son los básicamente reconocidos por la mayoría de los estudiosos y a los siguientes los denominan modalidades o requisitos del acto.

C38) Olivera, Toro Jorge. Op.Cit., p.161.

C*) El sujeto activo es el gobernado y el pasivo sería el Estado.

C39) Acosta, Romero Miguel. Op.Cit., p.635.

V.- El motivo ." El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto." C40)

Se hace patente en los actos escritos en los que se explica al gobernado el porque del mismo, o sea el famoso motivo.

Dicho de otra forma, es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano de la administración pública que lo dió a conocer una vez tomando una decisión o previa a ella.

Por ejemplo: " ... para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos, que son el motivo de su otorgamiento." C41)

Igual mecanismo habrá de seguirse para el otorgamiento de la concesión del servicio publico de transporte a particulares en cualquiera de sus modalidades. En este caso al particular debemos concebirlo como el extremo opuesto a lo público y no como condición de gobernado según el criterio que acordamos al inicio del presente capítulo.

Por lo tanto, " Motivo es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo, ... y que deben existir objetivamente." C42)

Consideramos que con esta variada explicación del motivo del acto administrativo queda establecido el enfoque que lo trata en ocasiones como elemento y en otras como modalidad, requisito o circunstancia.

C40) Olivera, Toro Jorge. Op. cit., p. p. 158-159.

C41) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 436.

C42) Idem.

VI.- La finalidad." Consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar y que quiere la administración pública." C43)

El acto administrativo debe tener indudablemente el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. Así, su interés final será público y quedará dentro de lo que la ley le confiere. La meta repetimos, es de interés general.

En apariencia puede ser correcto pero si el fin no es debido adolecerá del vicio llamado " desvío de poder". Esto es : " la ruptura de la obligación que tiene el órgano de la administración de realizar el fin público y el específico del caso concreto, que la ley le ha fijado al otorgarle la competencia del órgano; por lo tanto, pudiera en un amplio sentido implicar un motivo de incompetencia, puesto que el acto debe acomodarse al ordenamiento jurídico;..." C44)

En otras palabras, la falta de finalidad de un acto provoca un desvío de poder, el cual en ocasiones pretende fines de naturaleza privada o grupal. Lo que implica una deshumanización de la administración pública al soslayarse el bien común y anteponerle intereses privados. Es una conducta ilegal en definitiva que en México es práctica usual desafortunadamente.

En el Código Fiscal de la Federación C*) Art. 238 dice: " Se declarará que una resolución administrativa es ilegal ...

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley le confiere dichas facultades."

C43) Martínez, Morales Rafael I. *Op.cit.* Tomo II., p.229.

C44) Olivera, Toro Jorge. *Op.cit.*, p.160.

C*) Diario Oficial. 31 de dic.1981. Vigente desde el 1o. Abril 1983.

VII.- El mérito y la oportunidad." ... entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr." Siguiendo a mismo autor tenemos que:" el elemento mérito se observa, fundamentalmente, en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en que la administración necesita señalar que debe hacerse, como y cuando ..." C46).

El extremo de estos dos términos llega a considerar que no son ni siquiera requisitos del acto administrativo, arguyendo que el mérito es solamente un elemento ético del acto y que esta referido a la oportunidad y conveniencia del mismo. Es decir, a las circunstancias propias de cada acto.

Por su parte, el pionero del derecho administrativo en México opina:"... la oportunidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad. La conformidad del acto con el interés del pueblo hace nacer el concepto de oportunidad." C47)

Puede un acto con el tiempo resultar inútil o ineficaz y entonces aparecerá la figura de la revocación; la que tendremos en líneas futuras ocasión de analizar. C*)

El mérito es : " la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con el mismo se pretenden obtener; ..." C48)

Para Serra Rojas, el mérito, la finalidad o elemento teleológico es el fin último, el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general." C49)

C46) Olivera, Toro Jorge. Op.Cit., p.142.

C47) Fraga, Gabino. Op.Cit., p.210.

C*) Vid. Infra. Los recursos administrativo en esta investigación.

C48) Acosta, Romero Miquel. Op.Cit., p.638.

C49) Idem.

2.2.3 Los Requisitos Constitucionales

Los requisitos del acto administrativo se fijan en los artículos 14 y 16 constitucionales y que recordaremos por ser la columna vertebral de la actuación legal de la administración pública sobre los administrados. Todavía más del Poder Judicial.

Es posible que lleguemos a recordar algunos de los elementos que conforman al acto, denominándolos por ahora requisitos pero no debemos sorprendernos, puesto que guardan una relación tan estrecha; y ello hace difícil establecer una separación tajante entre ambos. No obstante, evitaremos duplicar los ya mencionamos.

En términos generales estableceremos los siguientes : a la competencia, la forma escrita, el motivo o fundamentación , el principio de legalidad el cual ya es conocido para nosotros y se incluye la no retroactividad como requisito.

1.- La competencia. Es la posibilidad que tiene un Órgano de actuar asignada por la ley para determinados asuntos que puede y debe atender. Es lógico que se realiza en forma material por un funcionario titular del Órgano con facultades expresas para ello; conlleva la idea de que la competencia la origina en principio la ley. El hecho de ser emanado por autoridad competente lo indica :

El Art. 16 Constitucional cuando dispone que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

De este principio se desprenden varios de los requisitos que todo acto administrativo debe satisfacer cuando se dirige a los gobernados. Internamente los actos de administración no están sujetos en sentido estricto a cumplir con éstos.

2.- La forma escrita." Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por funcionario competente." C50)

Recurriendo al Art. 16 en la parte que ordena " ... sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad ..." etc. La forma escrita es una garantía de seguridad jurídica para el gobernado y también requisito constitucional del acto administrativo.

A su vez, la misma, deberá cumplir obligatoriamente con ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan. Serían la fecha, firma del titular del órgano, claridad, precisión y otros similares.

3.- La fundamentación." Fundamentar un acto implica indicar con precisión que ley o leyes y cuales artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto vicia a éste." C51)

Dicho de otra forma, lo traducimos como citar el artículo y la ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano, y a las facultades del servidor público que reviste temporalmente el carácter de autoridad administrativa

Nos unimos al autor Acosta Romero : " ... la fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular." C52)

Estableceremos una falsa diferencia entre la motivación como elemento y requisito del acto administrativo por conveniencia.

C50) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 641.

C51) Martínez, Morales Rafael Op. Cit. Tomo II, p. 233.

C52) Acosta, Romero Miguel. Op. cit., p. 642.

4.- El motivo ." El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias del hecho que hacen aplicable la norma jurídica del caso concreto, es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado." C53)

Son necesarias invocar por igual las circunstancias de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.

El Código Fiscal de la Federación vigente señala en el artículo 38.-" Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar la autoridad que lo emite;
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre de las personas a las que vayan dirigido. Cuando se ignoren el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinan la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice de las resoluciones administrativas que: "... el fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos... y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizados los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos." C54)

C53) Martínez, Morales Rafael I. Op.Cit., Tomo II., p.233.

C54) Idem.

5.- El principio de legalidad. Toda la actividad del Estado sea función administrativa, jurisdiccional o bien legislativa debe ajustarse a la ley. En este sentido, los actos de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo que integran a la administración pública deben ser realizados conforme a disposiciones establecidas previamente por el legislador.

Consecuencia de este principio resulta que: "... los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, correspondiendo en todo caso, al gobernado o a los medios de defensa de contra demostrar lo contrario." C55). A lo anterior se denomina como la legalidad de la administración pública.

La administración pública solamente puede hacer aquello que la ley le permite expresamente. He aquí la idea central que guía la presente investigación y que no debemos olvidar desde este momento porque constituye en esencia el principio de la legalidad.

6.- La no retroactividad. Art. 14 Constitucional: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

Se refiere la no retroactividad de los actos administrativos a que los efectos C*) de éste no pueden lesionar los derechos adquiridos C**) con anterioridad a su emisión.

Esta disposición es la que aplica la administración pública cuando ejecuta alguna ley generalmente. El no cumplimiento de este requisito en el accionar de la administración, dará pauta a que nosotros los gobernados ejercitemos los Medios de Defensa que en nuestra condición de administrados poseemos para tales fines.

C55) Idem, p. 234.

C*) Sobre los efectos del acto administrativo tendremos oportunidad de hablar en el próximo punto de nuestro estudio.

C**) En cuanto a los derechos adquiridos no podríamos asegurar que este principio sea respetado en forma absoluta. En casos de seguridad nacional o utilidad pública por ejemplo: se podrían modificar, extinguir, suspender, limitar según convenga al Estado.

Por último, nos adherimos a la idea de que : " La Constitución, una ley administrativa o un acto administrativo son retroactivos cuando vuelven sobre el pasado para estimar las condiciones de validez de un hecho o acto jurídico, obstruyendo o modificando sus efectos, hechos o circunstancias iniciales, cuando habían creado derechos C*) a favor de los particulares." C56)

Cabe hacer una anotación, los derechos anteriores remiten a los que ya tuvimos acceso en su oportunidad de señalar y no está por demás recordar que son: " Aquellos que provienen del hecho del hombre o de las conveniencias, por oposición a los derechos naturales pero no existen cuando son contrarios al interés público." C57). Esta es la definición de derechos adquiridos.

Existen excepciones de leyes que pueden ser aplicadas con efecto retroactivo cuando su posible invocación pueda beneficiar a la persona a quien se le pretende aplicar. Debemos considerarla práctica poco utilizada y hasta obsoleta para nuestro Derecho. En materia fiscal de ninguna forma se acepta la retroactividad legal

En el área que interesa a nosotros, la administrativa , el efecto retroactivo es único: " Las autoridades no pueden dictar resoluciones que apliquen retroactividad en perjuicio de alguna persona ... , pero si la resolución administrativa no causa perjuicio, ni a un interés particular, ni a un interés general, ésa resolución puede ejecutarse retroactivamente." C58)

El enunciado anterior expresa claramente el principio de la no retroactividad de la ley y una excepción en su aplicabilidad.

C*) Vid. Supra. Pié de página de hoja inmediata anterior.

C56) Serra, Rojas Andrés. Op. cit., p. 293.

C57) Idem., p. 24 y ss.

C58) Idem., p. 308.

2.2.4 Las Fases Principales

Toca ver del acto administrativo las fases en que se manifiesta materialmente ante el gobernado. Al respecto sí coinciden los autores al reconocer tres momentos básicos: la ejecución, el cumplimiento y la extinción.

I. La ejecución." El acto administrativo es ejecutivo, en tanto que se le supone válido C emitido conforme a la ley >, lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse." C59)

Habíamos visto lo concerniente al aspecto ejecutorio señalando que la ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado.

No es sino la ejecución forzosa del acto a la que hacíamos referencia cuando arguíamos que la administración pública no requería de fallo o sentencia previa de los tribunales para ejercer la coacción necesaria en su ejecución. Concedido el privilegio a favor del acto administrativo mediante el uso de la fuerza si es necesario, por parte de la administración que busca ante todo la satisfacción del interés colectivo.

Indicábamos que cuando el particular considere que el acto no es perfecto C ausencia de alguno de sus elementos o requisitos constitucionales >, podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso C*) o bien hacer uso del juicio de amparo en casos que prevenga la ley.

C59) Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit. Tomo II., p. 240.

C*) Vid. Infra. Capítulo III.

"Los actos administrativos pueden ejecutarse por los órganos de la propia administración, desde luego aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los declarativos." (C60)

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, salvo que una ley administrativa los contrarie, la ejecutividad de él quiere decir: el derecho de la administración pública para llevarlo a cabo por los medios que ella considere eficaces.

Señalaremos algunos ejemplos en los que la administración pública ejerce ese privilegio de ejecutoriedad.

- a) La potestad económico-coactiva en materia de impuestos.
- b) La expropiación por causa de utilidad pública (Art. 27)
- c) La requisición de una empresa por interés público.
- d) Establecimiento de modalidades y limitaciones a la propiedad, ordenadas por el Art. 27 Constitucional.

El soporte legal de la actuación de la administración en manos del Poder Ejecutivo es constitucionalmente fundamentada, el Presidente de la República está obligado a ejecutar las leyes expida el Congreso de la Unión. (Art. 89 constitucional).

Los Arts. 22, 27, 33, 73 fracción XVI; autoriza al poder público a la ejecución inmediata de sus actuaciones, aún en el caso en que haya privaciones de derechos como indicamos en su momento.

La acción de oficio o ejecución forsoza dan carácter de ejecutoriedad a las resoluciones administrativas.

C60) Acosta, Romero Miguel. Op.Cit., p. 569.

Citemos algunos medios mediante los cuales la administración pública realiza la acción ejecutoria:

A) Acción administrativa sobre la persona para una obligación de hacer. Art. 33 Constitucional sobre la expulsión de extranjeros del país sin previo juicio cuando lo determine el Poder Ejecutivo por juzgar su permanencia en territorio nacional como inconveniente.

B) Acción administrativa sobre los bienes de los afectados por una expropiación de sus terrenos. Existe la obligación de indemnizar por parte de la administración a los gobernados que resulten afectados.

" C) La ejecución subsidiaria o actos no personales, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado como la demolición de una construcción.

D) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado;

E) Aplicación de sanciones administrativas;

F) Apremios del régimen de policía;

G) El lanzamiento administrativo, y

H) El uso de la fuerza pública." C61)

Esta dada a la administración pública la facultad para dictar y ejecutar sus resoluciones sin la intervención judicial, aunque afecten intereses privados. (Art. 27, fracción X).

El control jurisdiccional del acto administrativo consiste en la revisión de la legalidad del actuar de la administración ; cuando sus resoluciones estan aparentemente fuera del estricto apego al Derecho; por ella misma o bien por algún órgano externo.

C61) Serra, Rojas Andrés. Op.Cit., p. p. 289-290.

II.- El cumplimiento ." Es la realización voluntaria, no coactiva del acto".C62)

Lo usual es que una vez emitido el acto administrativo el gobernado lo cumpla, acatando su contenido por considerarlo legítimo y adecuado. Es la actitud normal ante la infinidad de actos que la administración pública genera en su intensa actividad diaria (sanciones, permisos, registros, constancias, multas autorizaciones, nombramientos y otros.)

" El cumplimiento es la ejecución que puede ser voluntaria tanto por parte de los particulares, como de por los órganos inferiores de la Administración, y también puede ser forzosa."C62)

Lo sobresaliente del cumplimiento del acto administrativo por parte de los administrados radica en que produce efectos que indicamos; extingue, modifica o suspende derechos y obligaciones.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda. Entra en vigor desde que se emite por la autoridad administrativa o en el plazo señalado por la ley.

El caso que nos interesa conocer es cuando este acto emitido afecta intereses de los particulares o los lesiona en sus derechos; cuando ello suceda debe notificarsele; y a partir del momento en que es conocido por el gobernado puede oponerse en los términos legales que correspondan.

" La notificación es un acto por el cual se da a conocer a una persona un hecho o una decisión, según las formas administrativas." C63)

C61) Martínez, Morales Rafael l. Op. Cit. Tomo II., p.240.

C62) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 659.

C63) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., p. 286.

La notificación es una formalidad del acto administrativo que puede ser dada a conocer mediante oficios, edictos, cédula, telegramas etc., o cualquier medio que deje constancia de su realización. Lo más apropiado sería darlo a conocer en forma personal al sujeto quien interesa porque si se presenta alguna irregularidad antes, durante o después de haberla hecho, esta deberá ser subsanada.

Erróneamente algunos autores la identifican con la publicación del acto, pero discordamos porque ésta es usada como última etapa del procedimiento legislativo para crear leyes.

Quedemos en que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles erga omnes. Los derechos creados legalmente con anterioridad a la emisión del acto deben respetarse, salvo excepciones. Así es que la oposición C*) por actos de la administración pública es un medio de defensa de los terceros perjudicados o por el propio administrado.

Continuando con los efectos del acto administrativo diremos que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben definir los beneficiarios o afectados por los actos administrativos para no contrariar el interés público o nacional.

Donde termina el interés del Estado comienza el de los particulares ya que los actos de la administración en última instancia tienen por objeto la realización de los fines del Estado.

C*) En el capítulo tercero habrá oportunidad de exponer con más detalle lo relacionado con este recurso administrativo.

III.- La extinción. El acto administrativo, al igual que la otra clases de actos jurídicos, se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias." La extinción del acto hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, para la realización de su objeto." C64)

Los medios para su extinción son variados: determinación judicial, circunstancias legales no consideradas al expedirlo; debido a razones posteriores de oportunidad, mérito u otras no convenientes, por el cumplimiento voluntario de los particulares y cancelación de los efectos por la propia administración.

En forma general clasificaremos las formas en que puede ser extinguido el acto administrativo : normales y anormales.

A) Medios normales." La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para realizar el objeto o contenido del propio acto." C65)

Podemos escasamente indicar algunos de ellos que serían los siguientes:

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración para la realización de todos los actos necesarios;
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo (licencia, permisos etcetera.).

En cuanto a los medios anormales, solo explicaremos en breve, justificando así el no desviarnos demasiado en nuestra presente

C64) Serra, Rojas Andrés. Op.cit., p. 317.

C65) Acosta, Romero Miguel. Op.cit., p. 659.

investigación, puesto que no constituyen el sustento de la presente habremos de mencionarlos llanamente.

B) Medios anormales." El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios llamados medios anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz." C66). Los enunciaremos a continuación:

-Revocación administrativa .C*) Hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo; para nosotros la administración pública será quien realice los actos administrativos.

" Es el acto por medio del cual el Órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad." C67)

-Prescripción. Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el decurso del tiempo. Dicho en una frase corta :

" ... es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo." C68). En materia fiscal prescriben al término de cinco años, pero la imprescriptibilidad no es un atributo de los actos administrativos ya que ésta se fija en ley.

-Caducidad. Es la pérdida de un derecho por la falta de actividad dentro de un lapso que marca la ley para su ejercicio, opera para el gobernado y para la administración pública igualmente.

C66) Idem., p. 660.

C*) Vid. Infra. Capítulo III.

C67) Acosta, Romero Miguel. Op.Cit., p. 661.

C68) Idem., p. 662.

-El término y la condición. El primero, es lo que se da por llamar un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende se realicen o extingan -en este caso-, los efectos del acto administrativo. El segundo, es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho. Puede éste último ser suspensivo, si detiene los efectos; o extintivo si los agota.

Lo importante es que el acto administrativo en ocasiones cae en estos supuestos, provocando que este pueda ser combatido.

" Término: momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos" C69)

" Condición: es un acontecimiento o evento o hecho futuro y de realización incierta." C70)

-La renuncia de derechos." El particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo; el desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque lo hace saber con una decisión al órgano administrativo o simplemente no ejerce y se extingue en forma anormal." C71)

El particular mediante su manifestación de voluntad verbal o escrita expresada unilateralmente deja de ejercitar o de hacer valer un determinado derecho que le fue reconocido por la administración.

Puede renunciar a una licencia, permiso, etc. y ...aún a ciertos derechos muy personales, como por ejemplo la nacionalidad, A estos supuestos Acosta Romero los denomina medios anormales de extinción de los actos administrativos.

C69) Martínez, Morales Rafael I. Op.Cit., p.244.

C70) Idem.

C71) Idem.

-Irregularidades e ineficacias ." Las irregularidades son defectos de un acto administrativo, al carecer de uno de sus elementos o requisitos o ser éstos inadecuados; la ineficacia se refiere a la falta de realización de un acto, es decir, el no producir los efectos para los cuales fue creado." C72)

Las anteriores se generan por causas del sujeto, la manifestación de la voluntad, el objeto, la forma, el motivo o fin y por el mérito o la oportunidad. En cualquiera de ellos se pueden presentar alguna irregularidad o ineficacia que extinga en forma anormal el acto administrativo.

El equivalente de estas dos en la doctrina del derecho civil estaría representado por la teoría de las nulidades del acto jurídico, para efectos de darle validez o declararlo inexistente. Se sostiene que los elementos de existencia del acto jurídico son: consentimiento y objeto y los de validez serán la capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud en el objeto y la forma. Sobresalen las similitudes con el acto administrativo.

-La rescisión. Es un medio de culminar un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas.

La parte que decida rescindir (o terminar) no incurre en responsabilidad alguna.

Dentro de los actos administrativos no podríamos establecer que esta figura pueda operar comunmente debido a la razón obvia de que, las decisiones de la administración ya habíamos dicho; se toman en forma unilateral, o sea sin consultar al gobernado para resolver sobre la determinación de ciertos asuntos.

C72) Martínez, Morales Rafael I. Op.cit. Tomo II., p. 244.

2.2.5 El Procedimiento Administrativo.

A las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y que son necesarios para su creación, se les denomina procedimiento. Es la serie de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

Es también : " ... el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos." C73)

Por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos tramitados según un determinado orden y forma, y que se encuentran en íntima relación : " ... con la unidad del efecto jurídico final que es la declaración administrativa." C74) Es la vía que conduce a la meta o sea, al acto administrativo y se establece en razón de las ventajas administrativas que ofrece a - válgasenos - la administración pública.

Debemos distinguir entre proceso y procedimiento ya que en ocasiones se les considera sinónimos. " ... por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional, para resolver una controversia entre partes calificadas, en tanto que como procedimiento se identifica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico." C75).

También al procedimiento se le concibe como el conjunto de trámites establecidos por la ley que preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas.

C73) Idem., p. 250.

C74) Idem.

C75) Idem.

El procedimiento administrativo es la forma en como actúa la administración y que protege a los administrados en contra de arbitrariedades, debido a que ella debe cumplir con las formalidades legales. El Art. 16 nos menciona al procedimiento elevándolo a rango de garantía constitucional.

El procedimiento administrativo son las formas a través de las cuales se preparan los actos administrativos o conjunto de trámites realizados para llegar a su elaboración jurídica.

Más propiamente dicho: " El procedimiento administrativo es el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar leyes administrativas." (76). Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

Se ha clasificado al procedimiento en interno, cuando se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor u otro que integre la administración. La amonestación del personal administrativo, verbigracia.

El procedimiento externo es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos y satisfaga determinadas formalidades o sencillamente sea realizado.

No será necesario profundizar sobre otros procedimientos pero diremos que existen algunos bastante usuales que convendría cuando menos mencionar. Estos se conocen comúnmente por: el previo, de ejecución, de oficio y a petición de parte. Solamente indicamos los más utilizados en la administración.

C76) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., p. 273.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento se dice son: "aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular." C77). De esta expresión ventilamos una etapa del procedimiento que es la notificación a la que ya hicimos "justicia", siendo ésta el medio de dar a conocer al gobernado un acto que le afecta en forma directa.

Otras modalidades de la notificación es que; "... puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos: también le permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso, empezar el compute de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo según proceda." C78)

Cualquier acto administrativo debe darse a conocer fehacientemente a quien interese por medio de la notificación en sus diferentes manifestaciones; y a su vez, ella debe cumplir con formalidades que la ley prevé o aquellas que según la costumbre imperante y la lógica obligue.

Como vemos todo el procedimiento administrativo esta integrado por una serie de formalidades que establecen una garantía de seguridad jurídica en favor del gobernado, con la intención de que el resultado obtenido por el acto no lesione los derechos del particular, asegure el desenvolvimiento legal de la administración pública y conlleve a la satisfacción del interés público. El Art. 14 constitucional habla de Tribunales previamente establecidos y de la no aplicación retroactiva a la ley para no dañar ni evitar la defensa del gobernado.

C77) Martínez, Morales Rafael I. Op.cit. Tomo II., p. 253.
C78) Idem.

Nos sometemos a la idea de que : " El procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la administración pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, que como afirma Merk : es un mero producto de ése procedimiento." C79)

Hacemos una simple aclaración : " No se requiere que el procedimiento administrativo este constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa." C80)

En ambos procedimientos se necesita de un mandamiento escrito o documento en el que la resolución o decisión aparezca asentada; los dos deben ser realizados por una autoridad competente y legalmente constituida que actúe dentro de la órbita de sus facultades expresas que le asigne la Constitución, leyes o reglamentos. Y por supuesto la fundamentación y motivación debe estar presente en los dos procedimientos.

Recordemos que : " ... debe existir una congruencia de fundamentación y motivación o sea debe existir una ley que autorice la actuación de la autoridad y que, además, el caso preciso al que se pretende aplicar la norma deba estar comprendida dentro de ella." C81)

Enunciaremos un último aspecto sobre el procedimiento que atañe a las características y los requisitos de aquél.

C79) Serra, Rojas Andrés. *Op. Cit.*, p. 267.

C80) Fraga, Gabino. *Op. Cit.*, p. 172.

C81) Burgoa, Dribuela Ignacio. *EL JUICIO DE AMPARO*, Pag. 905.

Son características del procedimiento administrativo referidas al aspecto externo y en relación con las formalidades constitucionales que debe cumplir las enumeradas aquí:

- " a) Legalidad. Permitido o previsto en la ley, competencia.
- b) Eficiencia. Que logre producir el acto.
- c) Gratuidad. Salvo excepción es gratuito.
- d) Publicidad. No hay procedimientos secretos solo por seguridad nacional o diplomática.
- e) Agilidad. Que no marche con lentitud.
- f) Equidad. El procedimiento debe lograr el resultado más favorable a la administración ó al particular." C82)

Sobre los requisitos del procedimiento administrativo en esencia, es que debe estar contenido en la ley o disposición reglamentaria, y debe ser técnicamente idóneo para emitir o ejecutar el acto. Debido a la falta de un Código de Procedimientos administrativos, se debe remitir invariablemente a la Constitución Política de México o legislación supletoria.

Para finalizar este segundo capítulo y entrar de lleno en la materia objeto de esta investigación fijamos algunos antecedentes que serán base para entender ideas posteriores.

" Un proceso puede calificarse de administrativo, cuando una de las partes en la controversia sea la administración pública o el que resuelva la controversia sea un órgano de la propia administración pública." C83). Como los Tribunales administrativos y Organos Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo C*).

C82) Martínez, Morales Rafael I. Op. Cit., p. 251.

C83) Idem., p. 250.

C*) Caso concreto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El procedimiento administrativo alude al acto y el Contencioso Administrativo comprende el control de él. Ya dijimos que el primero es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la administración pública en sus relaciones entre sí y con los gobernados.

El procedimiento contencioso administrativo es; " ... un procedimiento de tipo jurisdiccional que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público... y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de administración que les agravia. " C84)

En nuestra legislación el Contencioso Administrativo se manifiesta en:

a) Las controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación en procedimientos de anulación o a través de procedimientos tributarios.

b) Ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

c) El Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

d) El Contencioso administrativo material del cual conocen los Tribunales Federales en las controversias entre los particulares y la administración en relación al Art. 104. f. I-B; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) El Contencioso electoral. Código Federal Electoral: Arts. 12, 11 y 87 del libro 8o., Título 1o. y Capítulo I, Arts. 352 a 362." C85). Estos planteamientos son para el capítulo final.

C84) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., p. 281.

C85) Idem.

C A P I T U L O I I I

LA DEFENSA DEL GOBERNADO FRENTE A LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

3.1 Proemio.

Previo al examen de los medios de defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública, habremos de sentar algunos conceptos básicos que coadyuvarán a la mayor comprensión de nuestra investigación.

Posteriormente entraremos en materia al conocer las defensas que como administrado poseemos cada uno de nosotros.

" En la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones, a saber son: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación." C1)

A nosotros interesa la última de ellas que consiste en aquellas que se establecen entre dos categorías ubicadas en posiciones diferentes; por un lado, los órganos estatales que actúan como gobernantes y por el otro, el gobernado concretamente.

Las autoridades desempeñan actividades de gobierno que se caracterizan por ser unilaterales, imperativas y coercitivas. La concurrencia de estas tres características constituye el acto autoritario o de gobierno; diferente al administrativo como ya lo definimos con antelación.

Muchas han sido las ocasiones en que hemos mencionado la palabra gobernado sin establecer una definición hasta el momento. Por ello, es tiempo de hacerlo a partir de la teoría del juicio de amparo que define las siguientes especies :

"a) Toda persona física en lo individual;

C1) Burgoa, Orihuela Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Pag. 167.

b) Las personas morales o personas jurídicas colectivas de derecho privado, tales como sociedades mercantiles y asociaciones civiles;

c) Las personas morales de derecho social, encontrando en este grupo de gobernados a los sindicatos;

ch) Las personas morales oficiales, entendiéndose por tales a cualquier entidad gubernativa u órgano de Estado;

d) Las empresas paraestatales, tales como Petroleos Mexicanos, verbigracia." C2)

Naturalmente que nuestro estudio va dirigido a las personas físicas o individuales sin menosprecio que pueda ser de utilidad para quienes requieran defenderse de los actos de la administración pública con independencia de su personalidad.

Una vez delimitado el alcance de nuestra investigación damos paso a conocer el instrumento principal a través del cual el gobernado, administrado o particular puede hacer uso, para poder impugnar aquellos actos de la administración que le parezcan ilegales y afecten su persona, posesiones o propiedades.

Nos referimos al recurso administrativo cuyo significado más genérico al descomponer la primer palabra resulta así: re-curso, o sea, un volver, retomar o iniciar nuevamente un camino. En este caso el del acto administrativo que motiva al particular a accionar sus defensas jurídicas en contra de resoluciones administrativas que violen o trasgredan sus derechos personales o reales.

El fundamento de la existencia de los recursos administrativos se basa en el lógico ofrecimiento de los administrados para posibilitar su defensa ante el gobernante.

C2) Del Castillo, Del V. Alberto. LEY DE AMPARO COMENTADA. Pag. X111.

3.1.1 La Revocación, Revisión y Reconsideración

A) La Revocación. Anteriormente habíamos dicho que: " Es el acto por medio del cual el órgano de la administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad." C3)

Se caracteriza porque es un acto que puede solicitar en forma autorizada el gobernado, puesto que visto como un medio de defensa propiamente, resulta de impugnar las resoluciones de la administración pública. Es menester conocer en que consiste esta primera posibilidad de autodefensa.

Otra anotación pertinente es que : " Generalmente la revocación solo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, o sea, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieran realizado". C4)

La revocación en si misma es otro acto administrativo que afecta a uno anteriormente válido en principio, pero que a partir del nuevo lo deja sin efectos a petición del gobernado.

La revocación administrativa es manifestación de la voluntad del administrado o bien de la administración pública, es también constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos personales o de interés público.

C3) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit., p. 660.

C4) Idem., p. 661.

" El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general" (C5). En el caso de que el particular lo solicite procede.

Aparece pues, como una "sanción" al incumplimiento del contenido del acto administrativo original que pudo haber sido contrario a la ley, y cuya decisión por parte de la propia autoridad o del gobernado afectado para extinguir en forma anticipada los efectos del acto administrativo que no se retrotraen.

"La revocación afecta a los actos que nacieron válidos y luego por causa superveniente conviene retirar del mundo jurídico." (C6).

A grosso modo enunciaremos los elementos que sirven para identificar a la revocación, vista como medio de defensa :

a) Una decisión del gobernado manifestada legalmente,

b) Reconocimiento de la administración del error cometido al afectar al particular o allanarse a la petición del gobernado.

c) Extinción de un acto administrativo anterior, válido y eficaz de manera anticipada al tiempo pactado.

d) Motivada por causas supervenientes de interés personal.

Podríamos atrevernos a decir que la nulidad es lo más parecido a la revocación si intentásemos una comparación estéril, cuya única coincidencia es que ambos se basan en la el interés particular como parametro en relación al acto.

Sin duda el acto revocatorio está autorizado por la misma

C5) Serra, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pag. 359.

C6) Díez, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Pag. 190.

ley y también inspirado en razones de interés general o privado contrario al acto que se desea extinguir.

De ninguna forma se puede considerar la rectificación que haga la administración de un acto como una revocación, si se corrigen errores de cálculo, faltas de ortografía etc. Ella no es infalible por eso existe la posibilidad de reparar la equivocación.

Una regla general respecto a este medio de defensa es que los actos, deben ser revocados por los mismos funcionarios que lo emitieron o por sus superiores inmediatos. En ambos casos se procede a petición de la parte afectada cuando se desea extinguir el acto anterior.

La revocación no queda al arbitrio de la administración sino que debe estar fundada y motivada para ejercitarse, lo que en otro momento denominamos el principio de actuación legal de la administración. En consecuencia es la ley quien crea la respectiva competencia a todos los órganos de la administración, para que se puedan revocar los actos administrativos apeguándose en todo a la legalidad.

Cabe mencionar que algunos actos no son susceptibles de ser revocados como aquellos que producen efectos instantáneos, los obligatorios o vinculativos. Cuando el acto generó derechos estos deben ser respetados.

"La revocación de los actos administrativos debe hacerse en forma expresa y categórica que no deje lugar a dudas sobre cual es el propósito de la administración pública ..." C7)

C7) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit., p. 341.

Estamos en presencia de la revocación como medio de defensa cuando el gobernado desea extinguir los efectos iniciales y solicita a la administración su término, por causas que él considera le afectan.

Haremos ahora algunas precisiones de la revocación más respecto a otras figuras que pudieran confundirse con ella. Es diferente a la anulación porque ésta última es: " la eliminación de un acto jurídico inválido del mundo del Derecho y la revocación significa el retiro de un acto válido,..." C8).

La anulación tiene efectos declarativos y opera en forma retroactiva, por su parte la revocación es constitutiva y produce efectos a partir del acto revocatorio. Para diferenciarlos se dice que: " La declaración es la nulidad del acto inválido; la constitución es el acto revocatorio, que crea una situación jurídica distinta al acto válido que se revoca." C9)

Un ejemplo del clásico recurso de revocación lo encontramos en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en el Art. 158: " Los particulares podrán presentar en los cinco días hábiles siguiente a la fecha en que se haya levantado la infracción, el recurso de revocación de la misma."

Podemos afirmar sin temor que la revocación priva de efectos al acto original, por falta de coincidencia con el interés privado. Es ella una medida excepcional cuya limitación proviene de principios jurídicos que protegen los derechos del gobernado, sin que la administración pueda quedar atada, solo cuando el interés general lo amerite.

C8) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit., p. 209.

C9) Idem., p. 210.

B) La Revisión. La revisión de los actos se efectúa dentro y por la administración, posibilitando que el acto administrativo sea susceptible de ser modificado, sustituido y hasta eliminado; en virtud de otro posterior en el seno mismo de la administración por el mismo órgano del que emana o por otro superior. Ello puede presentarse por iniciativa de la propia administración pública o a instancia de parte afectada.

Existe un " Principio de mutabilidad y disponibilidad de la administración sobre sus propios actos" (C10). Se traduce en que aquellos actos que son contrarios a la ley deben forzosamente ser revisados por el órgano que los emitió, el superior jerárquico o bien un órgano superior especializado del que conoceremos más adelante.

Al traducir el principio nos damos cuenta que cuando la administración reconoce y concede derechos es difícil que pueda volver a desconocerlos en relación a los particulares.

Encontramos que este recurso administrativo tiene varias clasificaciones que enunciaremos a continuación :

a) Revisión de oficio por la administración. " Ello supone la adopción de un procedimiento que desembocará en un acto contrario, por el que la administración, por propia iniciativa retira del mundo del derecho un acto anterior." (C11). En este caso la razón es por falta de legalidad del acto administrativo, inclusive por razones de oportunidad y conveniencia.

C10) Martín, Mateo Ramón. DERECHO ADMINISTRATIVO. Pág. 393.
C11) Idem., p. 395.

b) Revisión a petición del particular. Conocida como petición a instancia de parte o rogada. " Implica el desencadenamiento de un procedimiento, cuyo inicio ha sido solicitado por el particular que trata de conseguir que se elimine o altere, según la voluntad expresada en el recurso, ..." C12)

Podríamos mencionar el caso de solicitar la suspensión del acto temporalmente, para proteger sus intereses, que puede ser aceptada y acordada por el órgano que la emitió o uno superior. La intención es que el superior jerárquico revise los actos del inferior, que se suponen perjudican al gobernado a petición de el mismo. Es de suma utilidad para el caso del juicio de amparo en el que se pide para evitar que se ocasione un perjuicio irreparable.

El recurso de revisión se interpone frente a los actos firmes, actos para los cuales ya ha transcurrido los plazos establecidos por la ley y que van de 5 a 15 días según la materia específica que se legisle.

En España se conoce como recurso de alzada al interpuesto ante el superior jerárquico del que dictó el acto recurrido o reclamado, solicitando su eliminación o modificación.

Podemos asegurar que en México la administración pública no revisa de oficio sus actos, sino que es necesario que el administrado a instancia de él mismo establezca la relación en contra de una resolución, solicitando se revise el acto administrativo para que en caso de ser válido, recibir la compensación correspondiente a la conducta administrativa, ilegalmente establecida.

C12) Idem., p. 395.

Se puede pensar que la revisión de oficio no es propiamente un recurso administrativo, ya que el origen de su iniciativa debiera provenir de la propia administración. Sin embargo, el gobernado al establecer una relación contraria con ella, la obliga a revisar nuevamente sus actos y en caso de no hacerlo, el particular tiene el derecho de solicitar la intervención de un tercero ajeno al conflicto para que la administración no sea juez y parte en la resolución administrativa producto de la revisión.

El recurso de revisión tiene por objeto volver a investigar el acto administrativo dictado por el órgano de la administración que tuvo competencia para hacerlo, éste es posterior a la decisión definitiva.

El acto administrativo se debe revisar porque pudo haberse hecho injustamente, con dolo o una arbitrariedad. Es un recurso de alguna manera excepcional porque se interpone a través de motivos fundamentados en hechos objetivos.

Al respecto se dice que: " El recurso de revisión tiene como característica fundamental el interponerse frente a actos firmes, es decir, actos para los que han transcurrido ya los plazos ordinarios de recurso; sin embargo, las circunstancias especiales que median en estos casos aconsejan la apertura de un plazo excepcional." C13)

En realidad es poco lo que pueda decirse en relación a este recurso administrativo, puesto que su máxima utilidad se lleva a cabo en los procesos formalmente establecidos en contra de la administración por el gobernado, como es el caso del amparo.

C13) Martín, Mateo Ramón. Op.cit., p. 381.

C) La Reconsideración. " Mediante este recurso administrativo se pide el retiro de un acto, fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional." C14)

Al respecto diremos que es muy socorrido en la práctica aunque formalmente no es un recurso, porque la autoridad administrativa solamente esta "obligada" a dar una respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un exámen de fondo del acto cuyo retiro se solicita.

La reconsideración se funda en el derecho de petición del artículo 8o. constitucional y son aplicables a la revisión jerárquica los actos administrativos cuando no concurren los elementos del mismo que ya hemos visto en páginas anteriores.

Difícilmente en términos reales la reconsideración como recurso administrativo produce efectos importantes. Además, lo encontramos en diferentes leyes dándole cada una un enfoque, sino diferente, al menos disímil.

Es el caso de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su artículo 55o que a la letra dice: " Cualquier infracción a esta ley o a su reglamento, que no este previsto en este capítulo, será sancionado por la autoridad competente con multa de cien pesos, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración en los términos del Reglamento de esta ley".

C14) Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 438.

No obstante, es un recurso ordinario para efectos legales que intenta agotar la vía administrativa ya que se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución, que agravia o perjudica al gobernado.

" El recurso de reconsideración administrativa se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo." C15)

Otro ejemplo sobre la aplicación de este recurso administrativo lo encontramos en la Ley sobre el Registro de la Transferencia de la Tecnología y el Uso y la Explotación de Patentes y Marcas.

En el artículo 14o. dice : " Las personas que se consideren afectadas por las resoluciones que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con apoyo a esta ley, podrán solicitar dentro de los 8 días siguientes en que surta efectos la notificación ,la reconsideración de dichas resoluciones acompañando los elementos de prueba que estime pertinentes. La reconsideración deberá presentarse por escrito, ante la propia Secretaría. En el escrito de reconsideración deberán ofrecer las pruebas y acompañarse las que obren en poder del interesado."

Dos aspectos presenta la reconsideración: cuando la ley la establece como un recurso y cuando no se haya formalizada como tal. Otras leyes que la mencionan son: Ley Federal de Expropiación Art. 5o., Ley Federal de Aguas: art. 184; Ley de Invenciones y Marcas; art. 231, el Código Sanitario Art. 184o., hoy Ley General de Salud.

C15) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. T. II, p. 569.

3.1.2 La Petición, Reclamación o Inconformidad y Queja.

A) La Petición. Para explicarla habremos de recurrir al Art. 80. constitucional que a la letra dice : " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo 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 en breve término al peticionario."

No podemos hablar del derecho de petición en sentido estricto como un recurso administrativo del gobernado. Se entiende del artículo que la autoridad administrativa está obligada a contestar pero no necesariamente a retractarse del acto administrativo emitido.

Tampoco es propiamente un acto administrativo, "... pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve al peticionario, pero ni tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita." C16)

Al respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido: " Las garantías del artículo 80. constitucional tienden a asegurar un proveído, sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido". C17)

Otra ejecutoria dice: " Atento a lo dispuesto por el artículo

C16) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. T. II, p. 564.

C17) Idem., p. 565

8o. constitucional, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presente un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional." C18)

La garantía que consagra el artículo anterior no consiste en la simple tramitación y resolución de las peticiones, sin las formalidades y requisitos que exigen la leyes respectivas, sino que impone a la autoridad la obligación de resolver por escrito toda petición hecha por el gobernado mediante un acuerdo dado a conocer en un período de tiempo razonable.

El antecedente más remoto de este derecho de petición lo encontramos en el Art.37 del Decreto Constitucional de Apátzingan que señalaba lo siguiente: " A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública". C19)

El derecho de petición pues, consiste en la facultad que tiene todo gobernado de dirigirse al gobernante solicitándole algo, y el deber recíproco de quienes ejercen el poder público de contestar por escrito lo acordado de la petición.

Es indudable que si alguien no sabe escribir existe una forma de hacer el pedido mediante un acta levantada por el gobernante. La forma pacífica y respetuosa de ejercer este derecho dará al particular facilidad en la contestación.

Para el caso de utilizar el derecho de petición como recurso el gobernado habrá de exigir al gobernante que éste se conteste por escrito, se le dé a conocer y emita en un lapso corto.

C18) Idem.

C19) Rabasa O. Emilio. Op.Cit. p.39.

La falta de respuesta por parte de la administración produce una actitud negativa o al menos irresponsable, si lesiona al administrado en sus intereses.

Aunque como dice Serra Rojas: " Hay numerosas cosas en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos porque así puede exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos." C20)

A esta falta de contestación se le conoce como silencio administrativo y ella produce efectos jurídicos generalmente en contra de los particulares. Es el caso del Art. 37 del Código Fiscal de la Federación que dice: " Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se rectifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interpondrá los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras que no se dicte la resolución o bien esperar a que ésta se dicte."

Inclusive la falta de contestación a una petición del gobernante debidamente formulada en un término de 30 días naturales, lo posibilita a que recurra al Tribunal Contencioso Administrativo según el artículo 21o., fr. III de la Ley de ese tribunal. Sobre el tema hablaremos páginas adelante.

Se define al silencio administrativo como: " Una presunción legal, una ficción que la ley establece en perjuicio del particular, ..." C21). Sin embargo, existe una diferencia entre el

C20) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo II., p. 389.

C21) Martínez, Morales Rafael. Op. Cit., p. 238.

silencio administrativo y el derecho de petición, el primero, es la ausencia de acto de un ente de la administración pública y la consecuencia negativa o positiva que la ley le dá; el segundo, es una garantía individual que le permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad administrativa gobernante con la consecuente obligación de responderle en menos de cuatro meses.

También se afirma que el silencio administrativo no resuelve ningún problema de interpretación de la voluntad de la administración pública, porque ésta no existe, : " Tan solo es una ficción legal de efectos jurídicos dados a la inactividad frente a una pretensión." C22). Al no resolver la autoridad hay una denegación del derecho reclamado o a la petición realizada, la pasividad o incertidumbre produce generalmente una respuesta negativa.

La lentitud de funcionarios de la administración pública en ocasiones produce consecuencias lesivas al gobernado como la mencionada con antelación, los titulares de ella tienen la función resolver la cuestiones planteadas por parte de los particulares; pero puede suceder que se tarden en hacerlo, y que una vez hecha ésta sea negligente, de mala fé o ilícita. En estos casos habrá de hacerse uso de los recursos administrativos.

Pudiera suceder que un administrado dirige una petición a el gobernante , si ésta se allana a lo pedido , no hay dificultad. Si pone un rechazo formal, el administrado puede dirigirse al juez impugnando la resolución. Si aquella no responde el gobernado se encuentra en una situación desprotegida e indefensa pues normalmente no sabe que hacer en estos casos.

C22) Olivera, Toro Jorge. Op.Cit., p.170.

B) La Reclamación o Inconformidad.

La Ley de Bienes Nacionales en sus artículos 18o. y 19o. previene que las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte en relación a dichos bienes, podrá ser reclamada ante la autoridad administrativa o ante la autoridad judicial de acuerdo con las reglas que en el mismo artículo se establecen y que en resumen son: "... que el recurso se haga valer ante la misma autoridad que lo haya dictado dentro de los 15 días siguientes a la notificación y que la autoridad podrá mandar practicar de oficio estudios y diligencias que estime oportunas, y desahogadas las pruebas dentro de los 10 días siguientes en que se dictó la resolución correspondiente." C*)

Por otra parte, en relación a la inconformidad respecto de la resoluciones administrativas en la Ley Federal de Aguas en su artículo 184 y el Código Sanitario en el artículo 473, señalan que los recursos de inconformidad contra las resoluciones administrativas que impongan sanciones, de revisión en los demás casos y de reconsideración cuando se impugnen resoluciones dictadas en única instancia por el Secretario del ramo respectivo

En la Ley Federal de Estimulo al Deporte encontramos también presente el recurso de inconformidad; pese a ello no entraremos de lleno al análisis de todas las leyes que lo contengan. Lo básico es saber de la existencia de una gran variedad de disposiciones normativas que sobre la materia abundan.

C*) Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 442.

C) La Queja

Sin lugar a dudas que la queja como recurso formal solo se concibe en el transcurso de un proceso judicial, pero desde el punto de vista de recurso administrativo carece de una fuerza capaz de producir consecuencias legales que conllevan una sanción

Recordemos que el recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o Contencioso Administrativa, éstos se plantan y resuelven ante la propia administración u órgano que emitió el acto administrativo lesivo hacia el gobernado. Cuando se trata de un acto administrativo emitido por alguna Secretaría de Estado es común encontrar en su Reglamento Interior los recursos administrativos correspondientes aunque con procedimientos diferentes para llevarlos a cabo.

No obstante de ser la queja el recurso administrativo de más fácil acceso para el administrado, en contra de actos que afectan su persona o que incluso lesionan sus intereses, no es del todo utilizada. Se manifiesta en forma verbal y personal normalmente.

La imagen que de la administración se tiene como producto de la falta de tacto de sus funcionarios ha empobrecido la creencia del gobernado, en relación a la poca efectividad que puede tener el hecho de recurrir a este procedimiento para corregir actos administrativos formalmente realizados.

Es muy factible que ella sea utilizada con la intención de corregir conductas groseras o irrespetuosas de servidores públicos que tienen el trato directo con el administrado. De ninguna manera se pretende profundizar el estudio de éstos comportamientos. Pensamos que más que recurso es un desahogo del gobernado en contra de una atención mala del servidor público.

3.1.3 La Oposición, Reposición y Rectificación.

A) La Oposición. Generalmente este recurso administrativo sirve una vez que el acto administrativo se encuentra en la fase de ejecución del procedimiento, es decir, una vez que la administración basada en el principio de legalidad actúa en contra del gobernado a fin de hacer efectivo el cumplimiento de la ley en determinada materia que perjudica al Estado como persona jurídica.

Es limitada la utilización de este recurso administrativo puesto que su uso se restringe al campo fiscal, en donde: " Puede ser interpuesto por quienes hayan sido afectados por el procedimiento ejecutivo y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido, que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley o que se afectan el interés jurídico de terceros." C23)

La anterior situación es práctica común para muchos de los gobernados cuando acudimos a la administración, oponiéndonos al cobro excesivo o indebido de determinado servicio prestado por el Estado como la energía eléctrica, el agua potable, el alumbrado público, etc. y no solamente los directamente perjudicados sino que lo importante de este recurso administrativo, es el uso que pueden hacer los terceros afectados por una resolución administrativa, que en principio va dirigido a una persona en especial y tiene repercusiones en otras no involucradas en el problema original, y que ven afectados sus intereses por el acto administrativo emitido.

C23) Idem., p. 441.

B) La Reposición. Se caracteriza como todos los recursos administrativos que hemos venido estudiando, porque es previo a la intervención de un Tribunal Contencioso Administrativo.

Se da frente a actos que deberán ser resueltos por el mismo órgano que dictó la resolución y que es objetada por el gobernado.

También conocido por " ... el recurso ordinario interpuesto ante la propia autoridad que dictó el acto, solicitando de ella su revocación o modificación por un acto." (C24)

En términos reales es difícil que la administración cambie una resolución, puesto que antes de emitir el acto generalmente se cuida de que cumpla con todos los elementos indispensables para que este sea dictado conforme a Derecho.

No obstante, el gobernado no debe confiar en la mayoría de los juicios emitidos por la administración, sino que su obligación debe ser el revisar que los actos administrativos emitidos mediante resoluciones firmes o supuestamente definitivas invariablemente se ajusten a la ley.

El recurso de reposición de alguna forma lo que pretende es la modificación parcial del acto administrativo en cuanto perjudica al interesado o terceros afectados por la resolución del órgano que lo emitió.

Es muy posible que quien emitió un acto ya ejecutado pueda revertirlo a favor de quien fue dañado, la administración tiene la obligación de volver las cosas a su estado anterior en la medida que sea posible hacerlo para repararle al gobernado el daño ocasionado.

C24) Martín, Mateo Ramón. Op. Cit., p. 409.

C) La Rectificación. En este sentido no existe legislación que reconozca formalmente a la rectificación como un recurso administrativo, se contempla pero como parte de otros.

Por tanto, poco podemos decir sobre el mismo. En el mejor de los casos actúa como un "remedio administrativo" una vez reconocido que el acto posee algún defecto.

Puede ser confundido o incluido en algún recurso de los que ya hemos hablado a principio del capítulo.

A pesar de no ser reconocido como un recurso administrativo legalmente establecido en favor del gobernado, para nosotros si es un medio de defensa, y por ello la incluimos con la finalidad dar a conocer elementos de defensa favor del gobernado para que ejerza la autotutela de sus derechos.

A fin de no dejar incompleto el estudio sobre los recursos administrativos, complementamos el estudio con algunas ideas que resalten la importancia que tiene conocerlos para beneficio del particular.

Ahora esbozaremos, casi al final de nuestra investigación, algunos aspectos complementarios de la justicia administrativa; el objeto de acentuar la importancia que tienen como medios de defensa efectivos. Los recursos administrativos de los que el gobernado puede hacer uso son los que hemos expuesto.

El juicio de amparo no corresponde en estricto sentido a la investigación que venimos realizando, por ser un medio complejo de tutelar las garantías individuales del gobernado.

Recordemos que el punto de partida para el estudio de los recursos administrativos fue el reconocimiento de un derecho subjetivo del gobernado, cuya esencia la constituía el poder de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia.

" El derecho subjetivo está constituido por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: 1o. que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; 2o. que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales y 3o. que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación." C25)

Deseamos resaltar que los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, son los que se relacionan principalmente con los derechos públicos subjetivos. Y es importante reconocer la existencia de obligaciones para con la administración dentro de un marco jurídico establecido como el pago de impuestos o el cumplimiento del servicio militar.

Retornando al análisis de los recursos administrativos agregaremos que en una clasificación general se habla de dos medios generales: a) Indirectos: que protegen los derechos de los particulares de la legalidad de la administración, o sea, las garantías que forzosamente debe brindar un régimen de organización administrativa, conocida como autotutela que la administración lleva a cabo en forma interna y b) medios directos: destinados a satisfacer el interés privado cuando la

C25) Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 410.

administración examina nuevamente la legalidad de sus actos sobre los que el gobernado duda.

Los actos de la administración pública realizados por sus funcionarios se presuman dentro de la esfera de su competencia, pero lo importante es que aceptan prueba en contrario. Solo que la interposición, en este caso, de un recurso administrativo, tiene la desventaja que no suspende la actividad puesto que se suponen realizados en favor del interés público.

Si hay la posibilidad de causar un daño a la propiedad se podría suspender o por ejemplo en materia fiscal, cuando el deudor garantiza el cobro de un crédito en favor del Fisco.

La interposición del recurso dijimos que no suspende la ejecución del acto reclamado, por regla general y en este sentido la explicación nos la dan de la siguiente manera;" 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 ..." C26)

Es relativamente sencillo identificar un recurso administrativo puesto que en él;" ... no hay una controversia propiamente dicha entre la administración y el particular recurrente y porque los recursos administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos judiciales." C27)

C26) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo II, p. 581.
C27) Carrillo, Flores Anterio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. Pag. 118.

El recurso administrativo es un medio legal del que dispone el gobernado que se ve afectado en sus intereses por un acto administrativo, la finalidad de obtener del Órgano una respuesta que lo revoque, reforme, anule, modifique, suspenda, rectifique etc. o en todo caso comprobar la legalidad de la resolución.

El Órgano puede ser el mismo que lo emitió o un jerárquico superior como ya sabemos, la posibilidad de la administración pública para corregir el acto administrativo emitido estará en función de la petición que el particular realice. El recurso administrativo en definitiva es un medio de defensa legal a favor de los administrados para que la administración pública revise los actos emitidos en contra de intereses del gobernado.

Desde otro punto de vista se considera como un medio de impugnación: "... que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo." (C27). Asimismo se le considera como una garantía en favor del particular, para nosotros seguirá siendo un medio de defensa legal previo a establecimiento de un juicio en el que la administración forzosamente habrá de intervenir como parte del proceso una vez iniciado el mismo.

No está por demás recordar los elementos o requisitos del recurso administrativo:

- a) Subjetivos: Órgano competente e interesado o recurrente.
- b) Objetivos: acto impugnabile o recurrible y fundamento del recurso.
- c) De la actividad : lugar, tiempo y forma.

C27) Martínez, Morales Rafael. Op. Cit. Tomo II, p. 401.

Por su parte Hadel Mostafa formula 5 preguntas respecto al recurso administrativo.

"* Quién recurre ? El particular, administrado o gobernado.

* Contra qué recurre ? Contra un acto administrativo.

* Ante quién recurre ? Ante la autoridad competente para conocerlo.

* Porqué recurre ? Porque lesiona sus intereses y porque la ley lo permite.

* Cómo recurre ? Según el procedimiento previsto para cada recurso." C28)

En nuestro intento por orientar al lector sobre una aplicación de los recursos administrativos en la práctica, agregaremos algunos elementos complementarios para resaltar la importancia de ellos.

Para otro gran estudioso del derecho administrativo los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

a) Una resolución administrativa que constituya la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnable;

b) El particular que interpone el recurso que es a quien le interesa que la autoridad revise su actuación;

c) Debe afectar al particular, esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la revisión de un acto, el cual le beneficia;

ch) Debe estar establecido en la ley, indicando nombre del recurso y el plazo para interponerlo;

d) Plazo para interponerlo, la ley señalará el tiempo de que

C28) Idem., p. 402.

dispone el particular para presentar su impugnación que puede ser de 8, 15 ó 30 días naturales;

e) Requisitos de forma, la ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión, la forma será en todo caso escrita; y por último un :

f) Procedimiento adecuado, las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no son seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos. Sin embargo, es necesario que se respeten determinadas etapas y garantías del procedimiento." C29)

En este sentido El Código de Procedimientos Civiles de los respectivos estados de la República es supletoria en materia administrativa, al igual que en el Distrito Federal.

Agregamos una obligación de la autoridad de dictar una resolución, puesto que el recurso administrativo tiene su origen en la garantía constitucional del Artículo 8o., al ejercer el derecho de petición.

La resolución habrá de ser manifestada mediante otro acto administrativo que anule, modifique o confirme el acto anterior que se impugnó, debemos insistir que hasta el momento no se trata de una sentencia emitida por un juez, puesto que la decisión es dictada por el mismo órgano que la había resuelto previamente.

Damos por terminado el estudio de los recursos administrativos que el gobernado tiene frente a los actos de la administración pública, y continuamos con algunas notas complementarias sobre los órganos de justicia administrativa.

C29) Martínez, Morales Rafael. Op.Cit. Tomo II, 403.

3.1.4 Los Organos de Justicia Administrativa.

Se dice que : " ... estamos en presencia de justicia administrativa cuando un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo " (C30)

El actuar de la administración pública esta sometido al derecho, o sea al principio de legalidad que ya conocemos. Cuando la administración por conducto de sus titulares de los órganos públicos no se conduce conforme a lo que la ley ordena, si así lo cree el gobernado, existen los medios de defensa a su alcance conocidos por recursos administrativos.

Se dice que es justicia administrativa : " El conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos." (C31)

Es justicia pero unicamente sobre normas administrativas y conductas administrativas que son trasgredidas por el particular respecto de una norma, que pudiera obligarle en determinado momento en favor de la administración o ser utilizada en su contra. Sabemos que : " ... el particular lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la administración." (C32)

Los recursos administrativos, recordemos, no originan juicios en sentido procesal, pues en principio, son revisiones generales que de sus actos realiza la propia administración a través de sus funcionarios para enmendar posibles errores. Permite al poder público modificar sus resoluciones a instancia del

C30) Martínez, Morales Rafael. Op. Cit. Tomo II, p. 400.

C31) idem.

C32) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo II, p. 553.

governado que se siente afectado por una resolución administrativa.

El recurso administrativo esta comprendido dentro de la propia administración y en el caso de nuestra investigación,dejamos fuera aquellos que se utilizan en un proceso de naturaleza eminentemente jurisdiccional.Todas la actuaciones irregulares de la administración pública que originen un daño al particular puede ser corregido mediante y dentro de un orden jurídico.

Queremos resaltar que los recursos administrativos se fundamentan en el derecho del gobernado para que la administración mantenga un control jerárquico interno, mediante del cumplimiento de principios legales insoslayables.

Los titulares de los órganos de la administración pública son personas susceptibles de cometer errores, el poder público materializado no puede ignorar la ley y de ahí la importancia de conocimiento para el uso de los recursos administrativos como medios de defensa del gobernado que puedan ser utilizados para la autodefensa de los derechos por el propio particular.

No está de sobra mencionar que el administrado puede llegar a la ultima instancia en la defensa de sus derechos, que pudieran ser las garantías individuales,verbigracia, mediante el juicio de amparo.Para ello,es condición sine qua non lo que menciona uno de nuestros socorridos autores:" ... La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la procedencia del amparo en materia administrativa, siempre que hayan sido agotados todos los recursos administrativos o medios de defensa de que el particular dispone, en contra de resoluciones administrativas que lo

perjudiquen. " C33). Estamos hablando del caso extremo en que no hay una solución favorable al gobernado y que es la propia Constitución Política quien le otorga protección jurídica. No solamente la Suprema Corte conoce de los juicios de amparo sino también los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito pertenecientes al Poder Judicial.

El recurso administrativo primeramente se debe resolver dentro del marco propio e interno de la administración pública en definitiva, llegado el momento en que éste ya no puede ser agotado o resuelto pasa a otra instancia que supone un control externo de la administración, pero primero " ... se somete a la propia organización gubernamental, al mismo funcionario o al superior jerárquico, a quien se solicite enmiende o rectifique el acto administrativo que causa agravios a un particular y en ocasiones al interés general. Es una doble garantía administrativa y jurídica." C34)

El control administrativo de la administración se realiza por:

a) Recursos administrativos establecidos en las leyes administrativas. Es pertinente señalar que la vía judicial no empieza sino hasta que se resuelven estos recursos.

b) Procedimientos administrativos o jurisdiccionales, de revocación, nulidad, caducidad, rescisión etcétera.

c) Procedimientos administrativos de oposición a que aluden algunas leyes administrativas que ya tuvimos oportunidad de conocer.

C33) Idem., p. 555.

C34) Idem., p. 559.

El medio de defensa más sencillo y conveniente para la defensa de los gobernados, es lógicamente el recurso administrativo. Máxima cuando la ley lo establece obligando a la administración a sustanciarlo mediante Reglamentos u otro tipo de normatividad, para que modifique o restablezca la situación administrativa que ilegalmente perjudique al administrado.

Insistimos en la conceptualización del recurso administrativo porque de aquí parte la idea de dar a conocerlo a los gobernados, a efecto de poder crear una conciencia sobre las ventajas de su conocimiento y manejo en el desenvolvimiento de nuestras relaciones con la administración pública.

El recurso administrativo es una impugnación legal que hace un particular lesionado por un acto de la administración pública, es decir, se trata de un medio jurídico para poner en marcha el control de la administración. La razón es simple: "Nadie mejor que el propio particular, obligado a la defensa de sus intereses, de utilizar caminos que la ley le brinda para destruir el acto administrativo que le perjudica." (35). El recurso administrativo, no lo olvidemos, es la defensa que antecede a cualquier intervención contencioso administrativa o judicial respectivamente.

En otras palabras es la defensa legal que tiene el gobernado 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, reforme, suspenda etc. una vez que el administrado comprueba su ilegalidad o inoportunidad entre otros defectos.

C35) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo I, p. 560.

A efecto de no causar confusión diferenciamos entre los que es un recurso administrativo y un medio de impugnación, ambos desde la perspectiva legal. El primero, se caracteriza porque los actos no se desligan de la función administrativa y las resoluciones que se citarán siguen siendo de carácter estrictamente administrativa, o sea desembocan en un nuevo acto y el segundo, recae en un acto netamente jurisdiccional, es decir, la sentencia.

Lo utilizamos como medio de impugnación por considerar que es la forma mas clara de entenderlo en términos generales, pero formalmente existen diferencias sustanciales con el recurso administrativo. La finalidad es comprender que se utiliza el recurso para impugnar actos administrativos ilegales.

Nos detendremos para hacer una pequeña reflexión. De alguna forma el hecho de que la administración pública emita actos contrarios a la ley implica una forma de opresión, que comienza por el desacierto por parte del funcionario que es titular del órgano que dicta la resolución administrativa. Lo cual indudablemente habla de una mala administración pública; la incapacidad de sus funcionarios, falta de técnica, lentitud y otros vicios en los asuntos oficiales como la extorsión, abuso de poder y autoridad, son problemas graves que enfrenta la administración por la falta de preparación profesional de sus titulares.

Inclusive se habla de una inmoralidad administrativa que provoca la apatía del gobernado para involucrarse con la administración en la resolución de problemáticas que también a el atañen. Por lo tanto, el reflejo de la conducta señalada pocas esperanzas fija en el gobernado para llegado el momento, intente autodefenderse de los actos administrativos que lo perjudican.

Es este comportamiento del gobernado que la presente investigación desea resaltar y atacar proporcionando algunos de los elementos mínimos de conocimiento, para que el administrado actúe por sí mismo.

Continuando con nuestra exposición, retomamos lo relacionado al control jurisdiccional de la administración pública, cuya esencia es que cualquier acto de la administración que lesione un interés del gobernado puede desembocar al conocimiento de los Tribunales Judiciales Federales a instancia de los interesados.

Es conveniente, antes de llegar a este nivel el prever el agotamiento de las instancias inferiores y de aquellas netamente administrativas. Existen diferentes organismos y Tribunales administrativos de limitada jurisdicción, ante los cuales el gobernado dirige sus acciones por actos de la administración pública que lo perjudican. Estudiaremos ahora algunos de estos órganos con la finalidad de conocer el mecanismo para dirimir los conflictos administrativos y completar el estudio sobre lo que es la justicia administrativa.

Son dos las principales instancias que conoceremos independientemente de mencionar algunas otras, que nos puedan ser de utilidad en el conocimiento para la aplicación de la justicia en materia administrativa :

- A) El Tribunal Contencioso Administrativo del D.F.
- B) El Tribunal Fiscal de la Federación.
- C) La Procuraduría Federal del Consumidor.

A) El control jurisdiccional de la administración es el segundo momento para realizar la defensa del gobernado frente a los actos de la administración, ya que con motivo del agotamiento de los recursos administrativos en la primera etapa de defensa no pudo resolverse en favor del administrado.

El control jurisdiccional de la administración es necesario para la debida protección del gobernado, puesto que en esta segunda instancia se supone debe existir imparcialidad para analizar el acto administrativo. Por ello, se considera que deben ser órganos diferentes que actúen en forma independiente de la administración para juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada C*) las controversias entre el gobernado y la administración pública.

Nace así la idea del Contencioso administrativo que : " ... desde un punto de vista formal se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos." C36)

" Desde el punto de vista material, intervienen cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última." C37). La materia de controversia es el acto administrativo ilegal.

El acto que provoca la controversia debe ser de naturaleza administrativa, porque se cree que la simple intervención de la administración pública en un conflicto conlleva a considerar que estamos en presencia de lo contencioso administrativo.

C*) Por cosa juzgada debemos entender la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.

C36) Fraga, Gabino. Op.Cit., p. 443.

C37) Idem.

Solo el acto administrativo da entrada a la contienda administrativa, teniendo previamente el carácter de definitivo, o sea, que haya sido agotada la vía de los recursos administrativos frente al órgano que dictó la resolución o al superior jerárquico. Asimismo, el acto debe ser dictado en uso de las facultades legales de la administración relacionada con disposiciones de la ley, es decir, no deben constituir un acto discrecional.

El contencioso administrativo interviene cuando el particular es lesionado en sus derechos o hay una violación de sus intereses. Toda controversia suscitada por un acto de la administración pública que afecte al gobernado entra en la competencia del contencioso administrativo que posee facultad para juzgar. Para ello, tenemos que hay: "El sistema de los tribunales administrativos o de justicia administrativa que consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinto de la forma del poder judicial." C38) Y es Francia el país que en esta materia ha avanzado más rápidamente.

Podríamos discutir sobre el principio de separación de poderes que con la anterior idea aparentemente se rompe, pero no es objeto de esta investigación ahondar en este aspecto; puesto que la administración no debiera tener tribunales ya que es facultad del Poder Judicial el aplicar la ley protegiendo y tutelando los derechos de los gobernados.

De alguna forma el contencioso administrativo es un recurso a manera de juicio que se sigue, en función de pretensiones fundadas del gobernado ante la administración por actos ilegales

C38) Op. Cit., p. 446.

de ésta, que lesionan sus derechos. Los órganos de justicia administrativa cumplen una tarea en el control sobre la administración pública. También se le conoce como función de vigilancia en la legalidad y actividad de la administración pública como sujeto de derecho administrativo.

No olvidemos en ningún momento que la jurisdicción a la que nos referimos consiste en la función del Estado que alude a la extensión y límites del poder de juzgar. El contencioso administrativo lo encontramos constituido por el conjunto de órganos que poseen competencia para resolver las controversias que se suscitan entre el gobernado y la administración pública en cualquiera de sus niveles. Los tribunales administrativos en términos reales dependen del Poder Ejecutivo al igual que la administración pública, lo cual nos hace dudar de la imparcialidad que pudiera resultar de las sentencias producidas por ellos; aunque se presupongan autónomos por sus respectivas leyes orgánicas que los rigen.

En el caso de nuestro país tradicionalmente el contencioso administrativo se concibe como: "... un recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la administración, a consecuencia de un derecho violado." (C39). No debemos confundir con los recursos a los que ya hemos tenido acceso, porque aquí se hará alusión al contencioso administrativo como control de la administración pública que llevan a cabo tribunales administrativos.

Conviene asentar que los actos que pueden generar la contienda contenciosa administrativa, deben ser actos fundados en

C39) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo 11, p. 608.

leyes administrativas que emanen de la autoridad pública en el desenvolvimiento normal de la gestión administrativa. O dicho de otra manera: " Solo pueden ser materia contencioso administrativa, aquellas providencias que la administración dicta en contra del administrado, por decirlo así, esto es, aplicando las leyes y disposiciones vigentes cuya ejecución le está encomendada a los casos concretos que se presentan." (C40)

Contrariamente a lo dicho con antelación las controversias que no deben considerarse en lo contencioso administrativo son las civiles (C*), procesales penales, los actos políticos y los de gobierno.

El Contencioso Administrativo como ya dijimos surgió en virtud de considerar que la administración pública, por estar contenida en uno de los poderes del Estado, no tiene la obligación de someter la solución de sus conflictos procedentes de sus acciones al conocimiento de otro poder. Tendría que ser forzosamente el Poder Judicial, y por esta razón se crearon los órganos dentro de la propia administración investidos de mayor o menor autonomía; que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el gobernado que se considere afectado por sus resoluciones.

Es importante señalar que la jurisdicción en materia administrativa implica valorar el interés público, colectivo o general como una cuestión metajurídica que el Poder Judicial en la resolución de sus sentencias no aprecia normalmente.

C40) Idem., p. 609.

C*) Son todas aquellos casos en que la administración pública actúa como sujeto del derecho privado o en los casos especiales señalados en los Arts. 104 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a los tipos de contenciosos administrativo se reconocen los siguientes:

"a) Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo. El tribunal administrativo al revisar el acto impugnado le indicará a la administración pública en que sentido debe emitir dicho acto.

c) Contencioso de anulación, ilegitimidad u objetivo. El órgano contencioso administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado.

d) Contencioso de represión. Es el que llega a aplicar sanciones como multas por recargos, de tránsito e infracciones.

d) Contencioso de interpretación. Por este medio la autoridad antes de emitir un acto administrativo, solicitará al tribunal su opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto" C41)

Mencionaremos que el origen del contencioso administrativo es la Francia del siglo XVIII, pero a nosotros la historia no ayuda en mucho en este sentido. Lo que si es importante mencionar en el caso de México es apuntar que la base jurídica de los tribunales administrativos está en el Art. 73 constitucional que a la letra dice: " El Congreso de la Unión tiene facultad:

fr. XXIX-H Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

C41) Martínez, Morales Rafael. Op. Cit. Tomo II, p. p. 405-406.

Por su parte el Art.104 constitucional dice: " Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del Artículo 73 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes."

De ambos artículos deducimos que en México coexiste el sistema de amparo y el contencioso administrativo, el Poder Judicial revisa al contencioso administrativo. Y con esta situación no concordamos, porque en todo caso, debieran haber tribunales administrativos a los que exclusivamente compete pronunciar la última palabra en materia de controversias entre los particulares y la administración pública.

Nuestra posición en este punto será explicada en páginas posteriores en relación a la forma de impartir la justicia en materia administrativa.

La última acotación sobre el contencioso administrativo la referiremos al que se encuentra en el Distrito Federal, por considerar que es aquí en donde mayor demanda de justicia administrativa se crea. Constituido por ley el 25 de feb. de 1971.

Se trata de un tribunal local de anulación para dirimir controversias entre el Departamento del Distrito Federal y lo particulares. Es el Presidente de la República quien a propuesta del Jefe del Departamento y con aprobación de la Asamblea de Representantes del D.F., designa a los magistrados por un período de seis años, al cabo del cual, si fueron ratificados serán inamovibles.

El tribunal está formado por una Sala Superior compuesta por 5 magistrados, uno de los cuales será Presidente de esta Sala y del tribunal; tres Salas cada una con un magistrado y dos Salas más integradas por magistrados supernumerarios.

Las Salas del tribunal conocerán de: " a) lo juicios en contra de actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en perjuicio de particulares; b) Los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por el D.D.F. en las que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fija ésta en cantidad líquida y para casos en los que haya un ingreso indebidamente obtenido que ocasione un agravio en materia tributaria." C42)

Igualmente funciona para casos de ilegalidad de actos administrativos, incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado, violaciones a las formalidades del procedimiento administrativo, arbitrariedades en actos discrecionales, falta de contestación a una petición en un lapso de 30 días naturales, incumplimiento de sentencias del propio tribunal y contra acuerdo de trámite, recurso de reclamación y contra el auto que admita o niegue la suspensión del acto reclamado.

Es obvio que ya dentro del juicio llevado a cabo en el tribunal de lo contencioso administrativo procederán otro tipo de recursos judicialmente reconocidos. Aunque el gobernado puede optar entre el recurso ordinario al que hemos hecho mención o al juicio ante el tribunal, excepto en materia fiscal, en la cual será necesario agotar previamente el recurso administrativo.

C42) Idem., p. 412.

Al tribunal contencioso administrativo lo diferenciamos de otros porque es un tribunal administrativo, es un órgano jurisdiccional y porque es un tribunal de plena jurisdicción.

Lo primero, se utiliza para diferenciarlo de los tribunales judiciales en los que no encuadra, sino que forma parte del Poder Ejecutivo; de lo segundo se dice que: "... está dotado de autonomía para dictar sus fallos y de independencia respecto de cualquier autoridad administrativa." C43) Por último, el Artículo 29 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. dice que: "... el tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden en el podrá hacer uso a su elección de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I. Amonestación.

II. Multas

III. Arresto hasta por 24 horas.

IV. Auxilio de la fuerza pública.

Brevemente resumiremos el procedimiento para que el gobernado pueda hacer uso de esta instancia al verse afectado por actos de la administración pública. Son tres momentos del juicio ante el tribunal contencioso administrativo:

I. Demanda. A presentarse en 15 días hábiles a partir de la notificación de la resolución impugnada o de que se haya realizado el acto cuya legalidad se combate; para este efecto existen formas impresas y deberá firmarse de conformidad.

Pudiera ser que se concediera la suspensión provisional del acto reclamado, debiendo solicitarlo el actor ante el Presidente

C43) González, Pérez Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. Pag. 375.

de la Sala. Este la otorgará en el auto que admita la demanda siempre que no se trate de disposiciones de orden público.

II. Contestación. La autoridad tendrá diez días para efectuarla; si no hay contestación se tendrán por confesados los hechos.

III. Audiencia. Esta será para recibir pruebas, alegatos y sentencia en un término de 20 días hábiles. Las pruebas pueden ofrecerse en cualquier momento; la confesional de la autoridad no está permitida. A veces, el ponente podrá solicitar diez días más para dictar sentencia, si existieren pruebas o elementos cuya evaluación requiera tiempo adicional.

IV. Sentencia. Es la etapa última que cierra el juicio ante el tribunal de lo contencioso administrativo, pero que para fortuna del gobernado aún no puede darse por vencido, ya que posterior a esta instancia puede hacer uso del Juicio de Amparo en materia administrativa, el cual ya dijimos no nos ocuparemos de estudiar en la presente investigación.

Únicamente mencionaremos que: "...el control de la acción administrativa, por parte de los órganos judiciales, se da en el derecho mexicano por medio de el juicio de amparo. Se trata en pocas palabras, de un control jurisdiccional (existe conflicto) por medio de un órgano judicial (Poder Judicial), el cual mediante la tutela de los derechos humanos (garantías individuales), obliga a la administración pública para que obre de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente los intereses del gobernado." C44). Con esta última consideración cerramos el análisis del contencioso administrativo.

C44) Martínez, Morales Rafael. Op.Cit. Tomo 11, p. 413.

B) En relación al otro órgano importante de impartición de justicia administrativa en nuestro país, es decir el Tribunal Fiscal de la Federación poco habremos de agregar. Según el artículo 10. " Es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece. "

Desde 1942 se le otorgó competencia acerca de la depuración de créditos a favor del fisco. El procedimiento para la elección de los magistrados es similar al ya mencionado para el contencioso administrativo.

Está integrado por siete Salas de tres magistrados cada una más un Presidente del Pleno y del mismo tribunal. En 1978 se publica la Ley Orgánica y adopta la estructura de una Sala superior y 11 Salas regionales integradas también por tres magistrados cada una y uno de ellos es el Presidente de la Sala.

Anteriormente era el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien designaba a los magistrados debido a que el tribunal fiscal de la federación es un órgano descentralizado de ella. En 1991 el procedimiento se implantó el sistema de inamovilidad de los funcionarios del tribunal, favoreciendo el mejor desempeño de los magistrados.

Las Salas regionales se dividen por zonas : Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Hidalgo-México, Golfo-Centro Pacífico-Centro, Peninsular y Metropolitana.

" Será competente la Sala regional ubicada en el territorio en el cual se encuentra domiciliada la autoridad emisora del acto administrativo impugnado. "

C45) Idem., p. 408.

El tribunal fiscal de la federación conoce de contencioso tributario o fiscal, contencioso de seguridad social, civil y militar, contencioso de contrato de obra pública, contencioso de responsabilidad de servidores públicos y de los particulares involucrados en ello y de los casos previstos en otras leyes como sería el requerimiento de pago a instituciones de fianzas.

Lo anterior se remite a la competencia por materia del tribunal. Se trata de un órgano contencioso administrativo de anulación cuya competencia, va más allá de lo meramente fiscal como se supondría.

Posee una autonomía jerárquica reconocida ya que antes dictaba sus fallos en representación del Poder Ejecutivo. El proceso ante el tribunal puede iniciarse contra actos que no pueden ser impugnados mediante el recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el particular afectado.

El Código Fiscal de la Federación también supone el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los particulares, con ello se tiene al alcance el juicio de amparo. Otros recursos contemplados de índole judicial son la reclamación, la queja y la revisión ante la Sala superior.

El procedimiento le resumimos así: el juicio deberá promoverse mediante demanda dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto que se vaya a impugnar o desde la fecha en que se haya tenido conocimiento de él, o en el que se hubiese ostentado como sabedor o cuando se pida la nulidad según el propio artículo 43 del Código,

Para la tramitación de juicios ante el tribunal fiscal de la federación es necesario la realización de las siguientes actividades:

10. Presentación de la demanda de la nulidad en 15 días máximos después que surtió efectos la resolución que va impugnarse.

20. Contestación de la demanda en 15 días para posteriormente fijar fecha de audiencia al juicio en un plazo no mayor de 45 días.

30. El magistrado instructor deberá dar por cerrada la etapa de instrucción en diez días después de la contestación de la demanda, cuando se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes pudiendo las partes presentar alegatos dentro de los 5 días siguientes al Acuerdo que declare cerrada la instrucción.

Encontramos otros tipos de tribunales de carácter administrativo denominados órganos parajurisdiccionales, cuya función es similar a los primeros. Ejemplo de ellos son los tribunales laborales que funcionan mediante Juntas de Conciliación y Arbitraje, C tribunal federal de conciliación y arbitraje) que dirimen controversias surgidas entre el Estado y particulares, quienes en este caso, son las empresas privadas.

Aparentemente la administración pública realiza funciones jurisdiccionales con algunas limitantes, al resolver controversias entre particulares, esto es, no está dirimiendo controversias entre ella y algún gobernante que impugne su actuación, sino que estamos en presencia de una verdadera excepción al principio de la división de poderes también denominados órganos parajurisdiccionales como ya lo asentamos.

C) La Procuraduría Federal del Consumidor. Tanto en el procedimiento conciliatorio que es obligatorio para el proveedor, como en el procedimiento arbitral, que es opatativo aceptarlo, sugiere un tipo de conciliación por parte de la administración.

Terminaremos con unas reflexiones finales en relación a los puntos principales tratados en esta parte de nuestra investigación. Por un lado, descubrimos que los recursos administrativos constituyen un medio idóneo de protección de los derechos del gobernado, lesionados por órganos de la administración pública.

Por otra parte, el control jurisdiccional de los actos administrativos son procedimientos adecuados mientras no haya otras alternativas, para garantizar que las resoluciones emanadas de los tribunales administrativos adquieran la fuerza de cosa juzgada, a fin de garantizar que la controversia que se suscite entre la administración pública y los gobernados queda asegurada.

También creemos que la existencia de tribunales de la administración o parajurisdiccionales no se justifica en un sistema que posea una adecuada asignación de competencias entre los distintos órganos gubernamentales, su proliferación es sumamente dañina porque genera un diluir del poder estatal entre los diversos entes públicos; a su vez la concentración de funciones en el ámbito del Poder Ejecutivo conlleva una mayor ineficacia en los medios de control de la legalidad del acto administrativo, además de otros serios males políticos y sociales que se deben erradicar en nuestro país.

Finalmente, mencionaremos un Órgano de la administración pública central que entre sus funciones está la de atender las quejas del gobernado por actos administrativos.

Nos estamos refiriendo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que entre sus fracciones menciona lo siguiente en el Art. 32 bis :

XVI. Atender la quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir las responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que el fuere requerida, y

XIII. vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

3.1.5 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

A fin de dar mayor sustento a nuestra investigación hemos previsto una revisión al documento dentro del cual se enmarca la idea central del trabajo realizado. Rescataremos en forma simple y esencial la creación de la misma parte del Ejecutivo Federal, motivada por, la necesaria participación de la sociedad para dar cauce a la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que violen los derechos humanos.

Únicamente mencionaremos aquellos elementos que puedan servir de apoyo al trabajo presentado. La iniciativa presidencial parte de realizar una modificación al art.102 constitucional, cuyo objetivo fue dar un carácter insitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la idea de preservar el respeto a los derechos y la protección de su ejercicio pleno en el ámbito federal, Estatal y Municipal.

Es así como por Decreto del día 23 de junio de 1992 se crea este organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia y promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. (Art.2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

En cuanto a la competencia se establece que comprende a todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones de los derechos humanos cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal.

Dice el art.3o que : " La Comisión Nacional de los Derechos

Humanos conocera de de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados de la federación, a que se refiere el Art. 102o., Apartado "B" de la Constitución".

La conformación de la Comisión Nacional se integra con un Presidente, una Secretaria Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Respecto de las atribuciones de la Comisión Nacional se marcan las siguientes:

- * Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- * Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal,
 - b) Cuando los particulares o algun otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad,
- * Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas,
- * Impulsar la observancia de los derechos humanos; etc.

Sobre lo que no está facultado la comisión Nacional son :

- * Actos y resoluciones de organismos electorales;
- * Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- * Conflictos de carácter laboral; y
- * Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

A pesar de que la Comisión no puede intervenir en asuntos jurisdiccionales y laborales, lo podría hacer en el caso de que se violen las garantías individuales del gobernado. Además, conviene señalar que es un órgano que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal; lo cual pone en entredicho su autonomía e independencia. Interviene en cuestiones jurisdiccionales para atender denuncias sobre actos de carácter administrativo de dicho poder y en ningún caso sobre las resoluciones de fondo.

Pensamos que como organismo defensor de los derechos humanos de la sociedad y siendo ésta representada por sujetos electos debió depender del Poder Legislativo, con la finalidad de que si pudiera intervenir en cuestiones judiciales; pues es él quien normalmente viola preceptos de derechos humanos.

Con las reformas al Art. 102 constitucional, el texto vigente hasta el 22 de enero pasó a ser el apartado "A" del propio artículo, al que se le adicionó un apartado "B", cuyo contenido es el siguiente:

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos

electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados.

En los artículos transitorios se establece que las legislaturas de los estados dispondrán de un año para establecer los organismos de protección de los derechos humanos y en tanto eso ocurre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá seguir conociendo las quejas que deban ser de competencia local.

Hacemos la aclaración de que no entraremos de lleno al análisis de la Comisión, nuestro objetivo es resaltar solo la preocupación actual de que el Estado vea frenado su poder frente a la sociedad, mediante organismos con autoridad moral solvente.

La incorporación al derecho positivo mexicano de la figura del ombudsman(C*), término surgido en los países escandinavos para designar al defensor del pueblo, respondió a la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de control que no llegaron en la actualidad a constituir una verdadera defensa del gobernado frente a los posibles abuso del poder estatal.

Finalmente, diremos que es así como nuestro país se integra al casi medio centenar de naciones que cuentan con instituciones cuya función es observar, defender y sancionar desde un punto de vista moral el cabal cumplimiento de las condiciones elementales de convivencia entre el Estado y la Sociedad Civil.

C*) El ombudsman, figura institucional nacida en Suecia en el siglo XVIII, fue en principio un delegado del poder legislativo para el control de la administración pública; su misión: defender los derechos e intereses de los ciudadanos frente a los posibles abusos, por acción u omisión del poder.

3.2 EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA AUTONOMA

Una vez que hemos conocido los medios de defensa del gobernado (recursos administrativos), por cierto, muy abundantes en número aunque limitados en efectividad; frente a los actos de la administración pública llega el momento de plantear nuestra propuesta que la presentamos como una alternativa en relación a la materia administrativa.

Proponemos un esquema viable que aporte una opción en nueva y ágil que hemos denominamos Sistema Nacional de Justicia Administrativa Autónoma. Con ello, pretendemos brindar otros modos y mecanismos para la adecuada impartición de justicia en materia solamente administrativa por un órgano autónomo e independiente del Poder Ejecutivo Federal.

Nuestro planteamiento surge de la preocupación por no establecer otro organismo que dependa del Poder Ejecutivo Federal, debido a que en la actualidad cuenta con bastantes. Ejemplo de ello son entre otros: El Tribunal Contencioso Administrativo, Tribunal Agrario, Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Social del D.F., Contraloría General de la Federación y otros.

Resaltamos así el poder de control que posee el Ejecutivo Federal, sin desear repetir el mismo esquema en nuestra propuesta, al contrario deseamos una completa autonomía e independencia de la intervención de él.

Por otro lado, resaltamos que en un Estado de Derecho como el nuestro existen los controles jurisdiccionales de la administración pública, convirtiéndose automáticamente en un

Estado de Justicia que incluye por supuesto a la administrativa.

Este nuevo modelo independiente del control político se creará para dirimir controversias entre el gobernado, en su acepción más amplia y los órganos de la administración. El mecanismo para la resolución del conflicto planteamos que sea de tipo arbitral, o sea, que solucione los problemas creados por actos administrativos que violen el principio de legalidad de la administración pública ocasionado por actos o resoluciones que afecten a los administrados.

Ya conocimos algunos de los principales órganos cuyo trabajo es la impartición de justicia administrativa por actos ilegales, motivados por la arbitrariedad, negligencia o complejidad de los mismos. Por ello, se propone un modelo diferente para dar una resolución en controversias entre nuestros dos actores principales.

Los procedimientos a los que ya hicimos alusión para solucionar las controversias entre ambos, poseen el principal defecto de producir efectos favorables al gobernado, sin contar que son tramitados con poca diligencia, produciendo decepción al administrado en cuanto a los resultados del procedimiento.

Pretendemos el establecimiento de un sistema distinto de protección de los derechos en materia administrativa violados por la administración pública, caracterizado por ser ágil, informal y simple; ante el cual el afectado pueda aportar los datos necesarios de su inconformidad ante la autoridad responsable y por intermediación de un tercero ajeno a la controversia.

Es así como justificamos la necesidad de crear un órgano

denominado Colegio Nacional de Arbitros Administrativos con una característica para proteger aspectos públicos que atañen a al gobernado, que tenga una autoridad moral pública reconocida para intervenir con la intención de coadyuvar en la resolución de los conflictos administrativos entre gobernantes y gobernados, la principal característica habrá de ser la de poseer autonomía de decisión al resolver conflictos, independencia en su actuación sin entrar en choque con las instancias establecidas y cuyas resoluciones sean ajustadas conforme a Derecho; sin que estas opiniones o recomendaciones que hagan puedan ser sujetas a responsabilidad civil penal o administrativa.

Podemos afirmar que su esencia será la de ser de carácter eminentemente de orden público, defendiendo los intereses del gobernado frente a la administración pública. De ninguna manera pensamos que busque un fin de lucro, sino de medio de defensa del administrado que se haya desorientado sobre como hacer valer sus derechos.

Proyectamos las siguientes ventajas con la aparición de este Colegio Nacional de Arbitros Administrativos:

- * Imparcialidad absoluta en los fallos emitidos por el nuevo órgano externo e independiente de un posible control gubernamental que favorezca a alguna de las partes.

- * Celeridad del procedimiento para el estudio y resolución de los casos que se le presenten en materia de justicia administrativa. El plazo máximo sería de dos meses para emitir la decisión a la que se llegó, excepto asunto que ameriten más tiempo.

- * Será una empresa rentable en términos de autosuficiencia económica, pues el cobro por la prestación del servicio sostendrá su propio funcionamiento a futuro.

* Se integrará por personal altamente calificado y profesional para el estudio de los asuntos que se le asignen, preferentemente a él solo podrían ingresar dos tipos de profesionistas: aquellos que conocen del derecho administrativo en el área sustantiva y quienes conozcan el vasto campo de la administración pública.

* En el fondo lo que se busca es brindar un servicio serio a personas que se ven en la inevitable e imperiosa necesidad de contratar los servicios de especialistas, en la resolución de controversias en materia administrativa. Evitando así el estado de indefensión propio de aquellos que desconocen las leyes del país que se refutan como fundamentales.

No podríamos fijar en esta propuesta todas las ventajas que suponen la creación de este nuevo órgano, ni tampoco plantear todos los criterios a seguir, únicamente se presenta la idea general a efecto de ser estudiada su posible implantación.

El nuevo esquema presupone un mayor respaldo a los medios de defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública. No profundizaremos el aspecto jurídico del nuevo órgano porque ello corresponde, en todo caso a los especialistas en el estudio del Derecho. Sin embargo, anotaremos aspectos básicos.

La característica principal del nuevo modelo será definida por su naturaleza pública y civil, cuya intención es coadyuvar a solucionar conflictos en forma expedita pues habrá de utilizar procedimientos menos burocráticos - desafortunadamente -, propios de la actividad gubernamental.

Jurídicamente definiremos al nuevo órgano con una personalidad jurídica propia y patrimonio propio, que denominamos Colegio Nacional de Arbitros Administrativos A.C. también de hecho dejaremos asentado que se constituiría en forma colegiada y multidisciplinaria.

El órgano que planteamos deberá estar integrado por un número indefinido de profesionales de las diferentes ramas del conocimiento, es decir, administradores, abogados, ingenieros, médicos, comunicadores sociales, profesores, técnicos en diferentes ramas del conocimiento, etc.,. La finalidad es integrar un cuerpo colegiado ante el cual se puedan ventilar asuntos diversos que afecten al gobernado en sus derechos, para los cuales se requiera de una asesoría especializada en alguna rama del conocimiento.

De ninguna forma el nuevo órgano competirá, ni mucho menos invadirá el campo de los órganos que imparten justicia en materia administrativa. Por el contrario, servirá de apoyo a las cargas de trabajo que manejan tan excesivas y que repercuten en la facilidad de respuesta para emitir sus resoluciones con prontitud. Simplemente veámoslo como una alternativa de la que el gobernado podrá o no hacer uso según sea su voluntad.

El trabajo autónomo desarrollado por el Colegio Nacional de Arbitros Administrativos A.C., no podrá en ningún momento invadir competencias o atribuciones de los tribunales administrativos dependientes del Ejecutivo Federal, es obvio, pero al plantearse como una nuevo modelo de tipo uni-instancial tendrá ventajas al intervenir en la solución de conflictos entre la administración y el gobernado.

Incluimos en la presente investigación un pequeño estudio

sobre lo que es el Arbitraje como medio de solución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública; resaltando sus ventajas en cuanto al procedimiento.

Sugerimos que el Colegio pueda extenderse a lo largo del territorio nacional, con apego y respeto irrestricto al carácter federal y republicano que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos marca para nuestro país; semejante al que se enuncia para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Inicialmente planteamos que el Colegio Nacional de Arbitros Administrativos, inicie labores en el Distrito Federal, para luego regionalizarse en toda la República Mexicana.

Otra propuesta nuestra abarca el pensar en la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos, a efecto de sistematizar la impartición de justicia administrativa. Puesto que al establecerse una directriz que rija el desenvolvimiento de las controversias presentadas al nuevo órgano, sus resoluciones encontrarán sustento legal para adquirir la calidad de cosa juzgada.

Tal vez, la competencia del Colegio pueda ser ampliada a otras materias en el futuro, pero ello se determinará por la eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta al gobernado en cuanto a la obtención de resultados que legalmente lo beneficien.

Al final de la investigación, destacamos la necesidad de que el Colegio se rija por un Manual de Etica Profesional; a fin

de que el personal que lo integra se comprometa profesionalmente a aplicar sus conocimientos en la solución de controversias entre el gobernado y la administración.

Con una total imparcialidad habrán de ejercer las funciones quienes se encarguen de resolver, mediante la conciliación los conflictos en materia administrativa, vía el arbitraje.

3.2.1 El Arbitraje : Procedimiento de Solución

El arbitraje fue, si atendemos a la historia, la primera forma pacífica de obtener justicia; se acudía al patriarca, a los parientes o a los amigos en demanda de arbitraje que pusiera fin a las disputas.

En Roma fue frecuente su utilización bajo el sistema de iudicia privata, cuando una vez pasada la fase del jus, el magistrado enviaba a los litigantes para el iudicium ante un iudex o un árbitro.

" El arbitraje en los romanos desaparece en el año 294 con la aparición del procedimiento extraordinario, empero subsistieron los árbitros particulares elegidos extrajudicialmente." C 46). Sin duda que he aquí el origen de nuestra propuesta, para revivir este antiguo sistema en la solución de conflictos.

Los árbitros son personas cuya función es conciliar intereses de las partes en controversia.

Se dice que el arbitraje es conocida como: " Una forma de autocomposición, y esta consiste en el acto jurídico a virtud del cual las partes en un litigio lo componen, sin necesidad de acudir a los tribunales, sino por medios diversos como son la renuncia, el reconocimiento, la transacción, la conciliación y los convenios judiciales." C47)

El arbitraje es una institución jurídicamente reconocida del derecho privado en el que se excluye del conocimiento del litigio a los órganos normales de la jurisdicción, o sea, a los funcionarios del Estado.

C46) García, Ramírez Sergio. DERECHO MIXTO Y DERECHO PROCESAL. Pag. 95
C47) Idem., p. 99.

Observamos que el arbitraje ha subsistido en el desarrollo histórico de la impartición de justicia en general, ni es residuo ni tampoco creemos que sea la panagéa para una administración de justicia perfecta.

El mecanismo de la conciliación puede indudablemente desembocar en un éxito o fracaso, ello dependerá de la capacidad profesional de quien maneje el conflicto entre la administración pública y el gobernado.

Nosotros nos unimos a la idea de que "... la sustanciación de un litigio C*) ante jueces privados origina, no un equivalente, sino un auténtico proceso jurisdiccional, con la peculiaridad orgánica de que en él intervienen jueces nombrados por las partes al amparo de la autorización estatal oportuna, sin la cual solo podría hacer papel de mediadores." C48)

En forma similar funcionaría el nuevo órgano que proponemos diferenciándolo en aspectos que no sean de utilidad al esquema de la solución de controversias entre las mismas partes.

Mediante la conciliación, el árbitro que estudie el conflicto deberá, según las circunstancias, resolver apegado a la ley sin favorecer o perjudicar parcialmente a una de las partes.

El arbitraje como medio de solución a los conflictos de los que hemos venido haciendo mención, perseguirá que la controversia no se alargue en tiempo.

Por otro lado, funciona en forma simple: a base de dos partes en conflicto y un tercero ajeno a la relación sustancial entre los involucrados en el conflicto, y que resuelve imparcialmente.

C*) Litigio es el conflicto de intereses entre dos partes opuestas
C48) Alcala-Zamora, y Castillo Niceto. PROCESO, AUTOCOMPOSICION Y AUTODEFENSA. Pags. 74-75.

"Cuando las partes en conflicto pactan dirigirse a un tercero pidiéndole su opinión, y de antemano se comprometen a someterse a la opinión de ese tercero, nace el arbitraje, que es la primera figura heterocompositiva C*) y que además, históricamente, es un antecedente del proceso." C49)

Por medio del arbitraje se obtiene el mismo resultado que con el proceso jurisdiccional: en el primero, las partes por un acuerdo de voluntad someten sus diferencias a la resolución de un juez eventual, privado y no profesional al que llamamos árbitro. Porque: " ... cuando los contendientes acuden a ese tercero, ajeno al conflicto, entonces si surge y bien delineada, una figura heterocompositiva de solución que como ya hemos apuntado, es el arbitraje, o sea, la solución del litigio mediante un procedimiento seguido ante un juez no profesional ni estatal, sino ante un juez de carácter privado que es el árbitro. Este árbitro estudiará el asunto y dará su opinión, dará la solución del conflicto, que recibe la denominación de laudo." C50)

El arbitraje es una institución útil que presenta una forma fácil y expedita para solucionar las controversias en general, que frente a los tradicionales procesos jurisdiccionales establecidos por el Estado, presenta ventajas amplias. entre otras, la circunstancia de que las irregularidades fiscales, no tenga el árbitro la obligación de denunciarlas que el juez estatal si las tendría; el secreto y la discreción en cuanto al asunto de la contienda de mantiene. El caso de patentes y marcas, verbigracia.

C*) La heterocomposición es la forma más evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social. Aquí la solución viene dada de afuera, por un tercero ajeno al conflicto.
C49) Gómez, Lara Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Pag. 20.
C50) idem., p. 32.

La especialización y el avance tecnológico cada día más abrumadores, recomienda en muchos casos que quienes diriman o resuelvan una controversia de cuestiones sumamente complejas, en las que el criterio técnico va a ser determinante, sean los peritos, simplemente los especialistas de estas tecnologías que designados árbitros, para solucionar este tipo de controversias.

Cabe hacer la aclaración de que: "... no todos los casos le son sometibles; los asuntos en donde se ventile alguna cuestión de orden o de interés público, no podrán someterse al conocimiento de jueces privados. Por ejemplo, en el divorcio, en los asuntos del estado civil y en los juicios de alimentos, el orden estatal no permite el arbitraje." C51)

Los asuntos que se sometan al arbitraje deberán estar libres de cualquier esfera del orden o de interés público para que las partes, en nuestro caso, administración y gobernado, tengan la libre disposición de los derechos respectivos.

Presenta una desventaja el arbitraje frente a el proceso jurisdiccional que carece de imperium, es decir, la potestad soberana del Estado para imponer a los contendientes, si es necesario por la fuerza pública, las consecuencias de la resolución dictada.

Hasta esos extremos no podría llegar el personal que integrará el nuevo órgano que estamos proponiendo crear; pues, se requiere que un juez estatal ratifique el laudo emitido por los árbitros en general. Una vez pronunciado el laudo, que explicaremos más adelante, debe ser calificado y homologado por un juez estatal

C51) Idem., p. 34.

Esquematizaremos los elementos básicos del arbitraje visto como un proceso para resolver las controversias. Podemos señalar brevemente las siguientes partes: Acuerdo, procedimiento, laudo y ejecución.

Recordemos que se entiende por arbitraje a : " La institución de una justicia privada gracia a la cual los litigios son sustraídos a las jurisdicciones de derecho común, para ser resueltas por individuos revestidos, circunstancialmente, de la misión de juzgarlos." (C52)

Las personas que arbitran no deberán ser titulares de algún órgano estatal.

En el Código de Procedimientos Civiles del D.F. se hayan las disposiciones relacionadas con un juicio arbitral que no analizaremos en esta investigación, únicamente lo mencionamos a manera de sugerir más información sobre el tema.

A) El Acuerdo. Para llevar a cabo el arbitraje existe la obligación de firmar un acuerdo entre las partes contendientes para someter un determinado conflicto a la decisión de los árbitros.

Se presenta en forma de un compromiso arbitral; una vez surgido el conflicto que se somete al conocimiento y resolución del árbitro es obligatorio adquirirlo. La diferencia con una cláusula compromisoria es que ésta se estipula previamente a la realización de los contratos por voluntad de las partes, en la cual se comprometen a aceptar la intervención de un árbitro en caso de suscitarse controversia por algún punto no respetado por cualquiera de las partes. En un juicio ellas lo nombran o el juez.

C52) Ovalle, Favela José. DERECHO PROCESAL CIVIL. Pag. 350.

Un compromiso es el acuerdo de dos o más sujetos de renunciar al derecho de acción con respecto a los órganos jurisdiccionales ordinarios del Estado y de confiar a jueces que no forman parte de la jurisdicción normal (árbitros) la resolución de una controversia actual. El acto debe ser formalizado por un contrato específico que sea el instrumento legal que relacione a los tres sujetos del arbitraje.

En nuestro país no pueden ser árbitros los que tengan condición jurídica de extranjeros.

B) El Procedimiento. Las partes y los árbitros deben seguir en el procedimiento, los plazos y las formas establecidas para los tribunales, si no se hubiese convenido otra cosa. En todo caso, los árbitros siempre deben recibir pruebas y oír alegatos si alguna de las partes lo pide. Las partes pueden renunciar a la apelación y, cuando el compromiso en árbitros se celebre respecto de un negocio en grado de apelación, el laudo que se llegue a dictar será irrecurrible según el artículo 619 del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. C C. P. C. D. F.)

C) El Laudo. "Es la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido a arbitraje. Equivale a la sentencia definitiva pronunciada por el juez en el proceso jurisdiccional." C53)

Los árbitros deben resolver conforme a las disposiciones vigentes de Derecho, aunque las partes pueden acordar que el resuelva conforme a equidad, sin que aluda a las normas, es decir, que actúen como componedores del conflicto basados en lo que es justo.

C53) Idem, p. 354.

D) La Ejecucion. De acuerdo con el artículo 623 del C.P.C.D.F. una vez notificado el laudo "... se pasarán los autos al juez ordinario para su ejecución, a no ser que las partes pidieren aclaración de sentencia".

La resolución del Árbitro particular al respecto del conflicto que maneja requiere de un exequatur para que la resolución pueda surtir efectos entre las partes en conflicto en juicios normalmente establecidos por ley." Los jueces, al presentarse un laudo arbitral para su ejecución, tienen la obligación ineludible de aceptar el elemento lógico que, con autorización de la Ley Procesal, les proporciona el árbitro constituido por la voluntad de las partes, pudiendo rechazar ese elemento lógico dolo cuando haya en juego y resulten violados, preceptos que ..." C54)

Los tribunales normalmente se reservan el derecho de revisar los laudos ya que pudiera haber sido interpretada la ley en forma parcial. Este es el el procedimiento que deseamos evitar con el nuevo esquema de solución entre la administración y el gobernado.

La intención es dar celeridad a la solución de controversias sin la necesaria consulta o revisión de una instancia que pudiera beneficiar al gobernado, al establecer como requisito del nuevo modelo para que sus decisiones sean consideradas.

Nos hemos percatado del procedimiento administrativo para resolver un conflicto entre administración y particulares, observando las instancias que se deben agotar para poder emitir una resolución ; no estamos refiriendo a lo que

C54) Idem., p. 355.

denominamos: recursos administrativos, tribunales contenciosos y tribunales del Poder Judicial Federal respectivamente.

Por ello, planteamos en nuevo esquema para dar rapidez y eficacia a las controversias suscitadas entre nuestros dos objetos de estudio principal en la presente investigación: gobernado y administración pública.

A manera de resumen gráfico trascribimos un cuadro que contiene los aspectos que vimos sobre el arbitraje como mecanismo para la solución de controversias en general.

- Elementos del arbitraje
- 1.- Compromiso arbitral
 - I.- Acuerdo. 2.- Cláusula compromisoria
 - 3.- Contrato de arbitraje
 - II.- Procedimiento. Convenio por las partes que incluye pruebas y alegatos.
 - 1.- Basado en las reglas del Derecho.
 - III.- Laudo
 - 2.- Basado en la equidad.
 - IV.- Ejecución. 1.- A través del juez competente, previo al exequatur de éste.

3.2.2 El Colegio Nacional de Arbitros Administrativos.

La idea de crear un organismo civil cuyo objeto sea cuidar el interés público del gobernado en materia exclusiva de impartición de justicia administrativa, obedece al reclamo de la sociedad civil por alcanzar los mínimos niveles de convivencia y de justicia que todo Estado de Derecho debe tener.

Sin arrebatarle funciones a los órganos de la administración pública puede establecerse una complementación con la participación de la sociedad de la vida en comunidad, máxima cuando se trata de proteger los derechos fundamentales del hombre ante los posibles abusos del poder público.

Prendemos aportar una alternativa en la solución de las controversias entre la administración pública y el gobernado, lograr una absoluta credibilidad como órgano independiente de toda influencia estatal en cuanto a una posible subordinación.

Los servicios profesionales que preste el órgano podrán ser susceptibles de una cuota, pues creemos que los resultados serán dignos de tomarse en cuenta por la calidad del personal que los analizó. De los actuales órganos oficiales que realizan la función no necesariamente podemos asegurar lo mismo, la razón es sencilla, participa la administración pública en el conflicto como juez y parte dudándose de la autonomía del tribunal que juzga.

Como Organismo No gubernamental no habrá subordinación e intromisión posible del Poder Ejecutivo Federal, para que declina los conflictos en favor de la administración pública. Anotaremos algunas de las características de este tipo de organismos a fin de que puedan ser vistas sus bondades.

Un Organismo No Gubernamental tiene capacidad de autoorganización y normalmente se constituyen por los derechos en común de la sociedad, es decir, pretende la defensa de intereses públicos bien delineados acorde con su objeto.

Partimos de la base de que hay aspectos de la sociedad que conciernen e interesan al propio Estado, como podría ser la Ecología, los Derechos Humanos, el Arte, etc., en otras palabras, son materias que no pueden ponerse a discusión sobre su protección o difusión. Además, no deben ser materias que se politicen ya que pierden su carácter eminentemente apolítico.

Los Organismos No Gubernamentales poseen total autonomía respecto del Poder Público, frente al poder estatal no existe ninguna relación jerárquica que pueda afectarlos.

Generalmente no están influidos o inmersos en una ideología partidista determinada, sus intereses son los de la sociedad en general puesto que su intención es proteger y defender objetivos comunes.

Lejos de realizar actividad política se constituyen para formar parte de los grupos defensores de la sociedad civil, en aspectos fundamentales del hombre.

Generalmente surgen con motivo de algún tipo problemática específica que preocupa a un grupo determinado de personas, cuando hay una necesidad que se cree no está siendo atendida correctamente o existe sospecha de su forma de actuar. Podemos inclusive asegurar que en ocasiones su formación obedece a la espontaneidad de la misma sociedad que busca organizarse a fin de dar atención a problemas comunes.

Pensamos que el modo de integrarse no es importante sino su contenido mismo y las finalidades que pretende conseguir, al constituirse como portavoz de la sociedad, en el caso nuestro, en materia de justicia administrativa.

A nivel internacional podemos encontrar que existe un órgano no gubernamental denominado Amnistía Internacional, que por supuesto no estudiaremos pero que mencionamos, puesto que es uno de los organismos efectivos de la nueva manera en que se autoorganiza la sociedad para velar por sus intereses, ante el Poder Público del Estado.

En México también tenemos ejemplo de actuales organismos civiles como es el caso del "Grupo de los Cien", integrado básicamente por un gremio de "intelectuales" preocupados por la conservación de la Ecología.

Nuestra idea es que la nueva forma de dirimir controversias entre el gobernado y la administración pública, comience a implantarse en el Distrito Federal por ser el lugar en que con más frecuencia encontramos problemas en materia administrativa entre ambos sujetos; por la simple razón de que aquí se concentra la mayor parte de la población del país. Posteriormente se puede regionalizar el modelo a los demás estados de la República Mexicana; siguiendo el modelo geográfico que adopta actualmente los tribunales fiscales y respetando por supuesto el sistema federal y republicano.

El objetivo principal queda justificado para la creación del Colegio Nacional de Arbitros Administrativos: mejorar la relación y las defensas del gobernado en materia de justicia

administrativa, frente a actos ilegales de la administración; por conducto y apoyo del organismo civil que coadyuve a proteger y a resolver sobre controversias definidas entre gobernantes y gobernados.

El arbitraje como medio de solución ha demostrado ser una institución que ha perdurado a lo largo de la historia, y la conciliación es el modo adecuado para limar diferencias entre partes en conflicto.

La poca difusión C*) de medios que nos auxiliem o aconsejen recurrir a las instancias adecuadas para defender nuestros derechos, obliga a la contratación de servicios profesionales de personas especialistas; lo cual se pretende combatir con la intervención de árbitros.

C*) Al respecto conviene señalar que recientemente se ha estado difundiendo por los diferentes medios masivos de comunicación, Radio, Prensa, Televisión etc., la importancia del conocimiento de los derechos fundamentales a los que tenemos acceso los gobernados; con la intención de crear una cultura jurídica mínima de autodefensa de nosotros mismos ante actos de Del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Judicial Federal.

3.2.3 El Código de Procedimientos Administrativos

A continuación establecemos algunas bases que pueden servir para la creación de un posible instrumento que apoye a la justicia en materia administrativa, y al mismo tiempo sea un complemento nuestra actual legislación en la materia que nos ocupó a lo largo de la investigación. Para ello habremos de recurrir a la autoridad moral en materia de Derecho Administrativo, que sobre el tema asienta las siguientes bases:

" 1a. La organización del procedimiento administrativo y reconocimiento del principio de audiencia de las partes, y de ello de examinar el expediente por sí o por su representante.

2a. Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.

3a. Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración, es decir, iniciación y terminación del expediente.

4a. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otra autoridad o consejos.

5a. Necesidad de una motivación, por lo menos sumaria o mínima de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

6a. Condiciones en las cuales las decisiones deben ser notificadas a los particulares, y como reglas generales: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías del procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la imposibilidad para quien las infrinja." C55)

C55) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. Tomo II, p. p. 284-285.

Para formarse una idea del número de procedimientos administrativos que puede haber, recurrimos a la Ley española antigua del 19 de octubre de 1889, que contenía más de 500 procedimientos especiales frente a 27 procedimientos de la actual del 17 de julio de 1958.

En la legislación administrativa mexicana vigente se han multiplicado los procedimientos administrativos, especialmente en materia de minas, expropiaciones, nacionalidad, propiedad industrial radiodifusión, vías generales de comunicación, aguas etc., De aquí que haya inquietud por la expedición urgente de un Código que legisle en materia administrativa en forma independiente y no se halle sujeto por disposiciones supletorias para resolver sobre algunas controversias entre la administración pública y los gobernados.

Por otra parte, la tramitación de un recurso administrativo legal y formalmente establecido, se debe obedecer a los siguientes puntos fundamentales:

"a) Se interpondrá por el recurrente, mediante escrito en el que se expresará los agravios que el acto impugnado le cause, en el mismo ofrecerá las pruebas que se proponga rendir y le acompañara copia de la resolución impugnada, así como la constancia de notificación de ésta última, excepto si la notificación se hizo por correo.

b) En el recurso no será admisible la prueba de confesión de las autoridades.

c) Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos; sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas.

d) Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos, si éstos no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso y en ningún caso, serán recabadas por la Secretaría C*), salvo que obren en el expediente en el cual se haya originado la resolución recurrida.

e) La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictámen del perito designado por el recurrente. De no presentarse el dictámen dentro del plazo que marca la ley, la prueba será declarada desierta.

f) La Secretaría podrá pedir que se le rindan los informes que estime pertinentes, por parte de quienes hayan intervenido en el acto administrativo.

g) La Secretaría acordará lo que proceda respecto de la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, las cuales, deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas. La Secretaría ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de 15 días hábiles, el que será improrrogable.

f) Vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la Secretaría dictará la resolución en un término no mayor de 30 días." C56).

Anteriormente vimos que los plazos para dictar la resolución no han sido unificados, no obstante podemos establecer como promedio la cantidad de 15 días para su contestación.

C*) Lo mismo para los órganos de la administración pública paraestatal, que emiten actos administrativos al gobernado.
C556) Martínez, Morales Rafael. Op.Cit. Tomo II, p. 404.

3.2.4 El Manual de Etica Profesional.

A efecto de garantizar y asegurarnos del buen desempeño de quienes integrarán el Colegio Nacional de Arbitros Administrativos, proponemos como medida interna de control, un instrumento denominado Manual de Etica Profesional.

Documento que contendrá y definirá las directrices de actuación del personal profesionista que compone el Colegio Nacional de Arbitros Administrativos, orientado especialmente para aquellos que laborarán como árbitros en la solución de conflictos en materia administrativa.

Las disposiciones del Manual en estricto deberán ser respetadas en forma absoluta, la omisión o violación de algunas de ellas motivará severas sanciones al personal que trasgreda los principios básicos para la actuación profesional que ahí se exigirán.

Por supuesto que ello es motivo de una investigación más profunda, que corresponderá realizarla a quien se interese en analizar la propuesta realizada.

Vale la pena mencionar que algunas organizaciones gremiales integradas, ya cuentan con este tipo de manuales, en los que se asienta mediante principios básico cuales deben ser los preceptos que rigen el desenvolvimiento profesional de algunas ramas del conocimiento; C*) en el ejercicio de sus actividades cotidianas.

C) Es el caso del Manual de Etica Profesional del Contador Público, realizado por el Instituto Nacional de contadores Públicos que rige aspectos importantes de los integrantes del organismo.

A manera de propuesta general el Manual que proponemos puede tomar en cuenta los aspectos más importantes y fundamentales, que conlleven a la eficaz y eficiente labor en el desempeño de las actividades del Colegio Nacional de Arbitros Administrativos, vía los profesionales que lo integrarán y que contendrá lo siguiente:

1o. CAPITULO I. Que hable sobre el perfil mínimo del personal profesional integrante del Colegio.

2o. CAPITULO II. Que trate lo relacionado con los derechos y obligaciones de las personas que utilizarán el servicio y del personal del Colegio.

3o. CAPITULO III. Que verse directamente de los actos y omisiones hechas a las disposiciones internas del Manual, por parte de los sujetos que lo integrarían.

4o. CAPITULO IV. Que señale las sanciones a que se harían acreedores las personas que falten al compromiso moral en el desarrollo del proceso para solucionar el conflicto.

Complementaremos la investigación con un apartado especial en el que señalaremos la jurisprudencia relacionada con el tema que hemos analizado, a fin de aportar mayor conocimiento sobre resoluciones ya elaborada y elevadas a la institución de cosa juzgada que sean elementos auxiliares para la mejor defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública.

3.2.5 Tesis de Jurisprudencia Relacionadas con el Tema

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE ADOLESCEN DE REQUISITOS FORMALES, DEBERAN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar al particular la defensa de sus derechos no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en una verdadera trampa procesal, de tal manera cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades, cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la prestación del recurrente."

Resolución emitida por el Pleno del Tribunal Fiscal de 25 sep. de 1975, en el juicio 20\73\3473\72, visible en la Revista de dicho Tribunal correspondiente al Tercer Trimestre de 1975, p.187.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Es inexacto que los recursos dentro de nuestro sistema legal, únicamente quepan ante la autoridad judicial y nunca ante las autoridades administrativas, pues, al contrario, el Artículo 107 constitucional, en su fracción VI y el Artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, se refieren, entre otras resoluciones, a las de autoridades administrativas que no tiene definitividad, por ser impugnables, las mismas resoluciones, ante la potestad ejecutiva, mediante los recursos de los cuales no conoce la autoridad judicial."

Epoca 6a., Tomo XXII, p.83. Amparo en Revisión 2301\58, 13 de abril de 1959. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Los recursos administrativos establecidos por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el

propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dió al interesado la audiencia requerida por la misma ley."

Epoca 6a., Tomo XXI, p.74. Amparo en revisión 5271. 16 de marzo de 1959. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DEBEN Oponerse EN LOS PLAZOS DE LEY.- Si bien es cierto que el Artículo 107 exige el agotamiento de los recursos, juicios o medios de defensa que la ley establezca previamente a la interposición del Amparo, esto no significa que tales medios puedan hacerse valer en cualquier tiempo, aún después de transcurrido el plazo que para el efecto se concede."

6a. Epoca, Tomo LXXXV, p.40. Amparo en Revisión 8374\60. 10 de mayo de 1961. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS, QUE NO HAY OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVER EL AMPARO.- El Amparo en Materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el Amparo es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente."

Séptima época, tercera parte. Vol. 63, p.37. Amparo Directo 3181\73. Tesis relacionada con Jurisprudencia 399\85. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SOBRE DEVOLUCION DE IMPUESTOS DE CUANTIA INDETERMINADA.- El asunto es de cuantía indeterminada cuando en el Amparo se reclama la sentencia dictada en el juicio fiscal que versó sobre la legal existencia o inexistencia de los recursos administrativos hecho valer por la quejosa para obtener la devolución de impuestos que solicitó, y no sobre si la

agraviada tiene o no derecho a la devolución de los mismos."

Séptima época, vol. 133-138, p. 63: Amparo directo 761\7.3 de marzo de 1980. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- La autoridad que conozca de ellos debe requerir al particular, por una sola vez, para que subsane los requisitos de procedibilidad. Si el escrito por el que se interpone el recurso administrativo no expresa los agravios que causa la resolución combatida, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la inexistencia sino que en los términos del art. 325 del Código Fiscal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, debe prevenir al particular, por una sola vez, para que complete la promoción."

Visible en la Revista del Tribunal fiscal de noviembre de 1984, p. 385.

* " RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- VALORACION DE ARGUMENTACIONES Y PRUEBAS APORTADAS.- Las autoridades administrativas deben analizar todas las argumentaciones expuestas por el recurrente y valorar las pruebas aportadas por el procedimiento oficioso, pues en caso contrario, se da la causal de anulación prevista en el inciso b) del art. 228 del Código Fiscal de la Federación."

Visibles ambas sentencias en la Revista del Tribunal Fiscal de enero-mayo de 1981, p. 387.

* " PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO IRREGULAR; PARA RECLAMARLO EN AMPARO, RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY APLICADA. Cuando la autoridad no acredita haber iniciado algún procedimiento administrativo en contra del quejoso, cumpliendo en el las formalidades esenciales de todo procedimiento, es evidente que dicho quejoso no está obligado a agotar los recursos ordinarios concedidos por la ley del acto, sino que está en la posibilidad de

acudir directamente al juicio de Amparo, para impugnar la constitucionalidad de los actos que no se ajusten a esa ley, ya que carece de elementos para preparar su defensa ante la potestad común, toda vez que por hipótesis no se le han dado a conocer con la necesaria amplitud, ni los datos de hecho ni los fundamentos jurídicos en que se apoya el acto que lesiona sus intereses. Cuando se trata del recurso de reconsideración a que se refiere el art. 136 del Reglamento de la Ley Forestal, hay que tener en cuenta, además, que tal recurso supone que se ha seguido la tramitación indicada por el art. 131, de manera que si no se demuestra en autos que se haya seguido, es claro que no hay obligación de agotar el repetido recurso."

5a. Época, vol. LXXII, p. 3461. Amparo Directo. 17 de noviembre de 1944. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* " VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO.- Si ellas se alegan al mismo tiempo que violaciones de fondo, y el Tribunal considera que están probadas las primeras, deberá abstenerse de resolver sobre el fondo y concretarse a ordenar la reposición del procedimiento."

Jurisprudencia del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación del 13 de julio de 1937.

* " RECURSO DE REVOCACION, NO DEBE DESECHARSE POR RAZONES DE FORMA O POR EXIGENCIAS DE EXPRESION.- Los elementos característicos del recurso administrativo son: la existencia de una resolución que afecte un derecho que la ley tutela, la autoridad ante quien debe presentarse, que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interpone esté obligada a resolverlo; por lo tanto, si el particular promueve una instancia en la cual cuando menciona "Juicio de Nulidad" en lugar de "Recurso de Revocación", está cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos del

segundo, resulta procedente admitir a trámite el recurso, ya que debe procurarse que los formalismos y exigencias de expresión sean atenuadas a fin de que los recursos se tramiten con eficacia y rapidez."

Juicio No. 373\7. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio-diciembre de 1980, Tomo II, p. 883.

* " REVOCACION, PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE. - El particular puede legalmente objetar una resolución administrativa que le cause agravio en materia fiscal, oponiendo el recurso de revocación dentro del plazo legal contado a partir del momento en que por cualquier medio tenga conocimiento de la misma y sin que sea directamente y con todas las formalidades de ley."

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de septiembre-octubre de 1979, p. 261.

* " RECONSIDERACION.- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto, interrumpir el término para pedir Amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesto dentro del plazo de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitido y sustanciado, debe conceptuarse que el término para interponer el Amparo, ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción X del Art. 101 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo."

Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Tesis de ejecutoria I-17-1975, Tercera Parte, Vol. II, Segunda Sala, p. 833.

* " RECURSO DE RECONSIDERACION, PRUEBAS OFRECIDAS EN EL. DEBEN ESTUDIARSE.- Si el particular ofreció pruebas al promover el recurso de reconsideración en contra de una multa, la autoridad

estará obligada a analizar estas en forma pormenorizada, no siendo suficiente el que se refiera a ellas englobándolas en una declaración general."

Revisión No. 2340\82. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio de 1984, p. 1203.

* " PRUEBAS EN UN RECURSO DE RECONSIDERACION, AUSENCIA DE CERTIFICACION DE QUE SE PRESENTARON.- Si se alega que en un recurso administrativo de reconsideración se presentaron determinadas pruebas, pero en el sello de recepción de la Oficialía de Partes de la autoridad, no se hizo certificación alguna al respecto, debe estimarse que no se demostró la pretensión."

Revisión No. 1212\79. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio-diciembre de 1980, Tomo I, p. 450.

* " NULIDAD DE NOTIFICACION, PROCEDE CUANDO NO SE DEJA CITATORIO.- Dado que el art. 100 del Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo, señala que las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal, y a falta de ambas el notificador deberá dejar citatorio para que se le espere a una hora determinada del día siguiente, la falta de este requisito produce que se nulifique la notificación viciada."

Resolución del 18 de marzo de 1975, juicio 402\75. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente al primer trimestre de 1975, p. 203.

* " RECURSO DE OPOSICION, NO ES REQUISITO DE PROCEDENCIA DESCONOCER EL CREDITO CUYA EJECUCION SE IMPUGNA.- De conformidad con el art. 162 del Código Fiscal de la Federación, no es requisito para la procedencia del recurso de oposición, que el recurrente desconozca el crédito que tratan de cobrarle en la vía

administrativa, toda vez que el acto materia del recurso, expresamente la ejecución misma; sin que sea procedente desecharlo por el supuesto conocimiento del crédito fiscal en especial cuando la propia autoridad desechó la oposición intentada al conocerse el crédito, al no existir aún requerimiento de pago."

Fallo dictado en la Revisión No. 39\74. Visible en la Revista del Tribunal Fiscal.

* " PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, RECURSOS ANTE LA.- La procedencia de un recurso no puede quedar en manos de la propia autoridad administrativa con el argumento de que algunas veces actúa como "amigable componedor" y otras como "autoridad", si como en el caso, se omite razón por la propia responsable acerca de la diferencia de sus funciones, porque ello implicaría una anomalía procesal contra la cual el particular afectado quedaría en estado de indefensión, al no conocer con certeza como tal, y cuando está actuando como autoridad; máxime que la procedencia del recurso no puede quedar al arbitrio discrecional y subjetivo de la autoridad contra la cual se interpone."

Visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1983, Tercera Parte, p. 47.

Con esta última tesis de jurisprudencia damos por concluida la investigación, sin pretender haber agotado el trabajo, solamente dejando claro que la defensa del gobernado frente a los actos de la administración, pública ha venido adquiriendo especial importancia ante las formas de auto-organización de la Sociedad Civil frente a la potestad pública.

CONCLUSIONES

Una vez culminada la investigación esperamos haber contribuido aportando los elementos mínimos de conocimiento para la defensa del gobernado, instrumentos que nos sirven para hacer frente a los actos de la administración pública que violen el principio de legalidad, los derechos y garantías del gobernado.

Básicamente son tres instancias diferentes a las que podemos recurrir para defender nuestros intereses: los recursos administrativos, el contencioso administrativo y en caso extremo el juicio de amparo en materia administrativa.

De ningún modo intentamos caer en repeticiones del contenido de nuestro trabajo, por el contrario, deseamos hacer una evaluación en cuanto al cumplimiento o negación de nuestras hipótesis con base a lo expuesto a través de nuestro estudio. Haremos algunas reflexiones a fin de enriquecer los elementos aportados a lo largo de la investigación.

- En todo Estado la actividad de la Administración Pública se encuentra subordinada al marco legal, y solamente con base en ella puede injerir en la esfera individual del gobernado, a través de actos administrativos que respeten, claro está, el principio de legalidad; cuando ello suceda estaremos en presencia de un auténtico Estado de Derecho que busque proteger el interés común de la sociedad.

Actualmente se cita como característica irrefutable del Estado en general, y del Derecho en concreto, la independencia de los tres poderes que lo integran. Sin embargo, nos hemos enfrentado a un control excesivo por parte del Poder Ejecutivo

Federal en el caso mexicano; motivado por el régimen presidencial acendrado desde principio de siglo.

- El Poder Público sin lugar a dudas, trata de enmarcar todas las actividades y actuaciones del mismo, en un sistema general de normas que limitan la actividad del Estado. Al menos, históricamente es lo que se ha intentado cuando hablamos de Estados en los que la Norma define la actividad de él.

Sin duda que uno de los principios de todo Estado es la protección y preservación de la vida en sociedad; no se concibe una invasión de la vida, la libertad, la propiedad etc., de los individuos en forma arbitraria; sino que la actuación estatal es con arreglo a una ley previamente establecida. De ninguna forma puede el Poder Público aplicar en forma abusiva la Ley sobre el gobernado con actos administrativos que afecten sus derechos primordiales, sin que éstos se funden en un precepto jurídico que debe ser invocado por los órganos estatales en los que se indique la base legal que motivo el acto administrativo en contra del gobernado.

- En cuanto a la administración pública en general, desde un punto de vista moderno se asegura posee dos grandes vertientes: la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo. Al parecer la Ciencia de la Policía ha quedado como recuerdo histórico de lo que otrora fundó las bases del surgimiento de aquella Administración que buscaba el desarrollo integral del individuo, utilizando los recursos humanos y materiales puestos al servicio del Estado para buscar la felicidad del gobernado que vive en sociedad.

Sobre la Ciencia de la Administración cuyo basamento sigue siendo

el Estudio del Estado, visto él, como la síntesis de modos para el logro de la felicidad personal y comunitaria; no centramos la investigación en esta vertiente particularmente.

Para los efectos del trabajo realizado se enmarcó dentro de la corriente del Derecho Administrativo, sin recurrir demasiado en las fuentes históricas que pudieron habernos brindado autores clásicos como Ortiz de Zúñiga, Posada de Herrera, Colmeiro etc., nuestra intención fue recurrir a los estudiosos contemporáneos del derecho Administrativo.

- En este tenor de ideas, la Administración Pública no pierde su esencia protectora, procurando el desarrollo de la vida humana en sociedad como principio básico de su actuación. Así como ella protege la Vida desde un punto de vista biológico, también le preocupa el respeto a los Derechos Humanos y hace lo posible para no atropellar arbitrariamente al gobernado.

La Administración pública es guía y motor de la sociedad, responsable del desarrollo de esta última y sobre todo promotora indiscutible del progreso humano en todo Estado. Asimismo, pretende proporcionar accesibilidad de bienes y servicios a la sociedad; en el caso nuestro, brindando elementos de defensa al gobernado frente a los actos ilegales de la primera.

Es hoy cuando la administración pública se haya más ligada al Derecho Administrativo, pues es él quien rige y vigila los actos del Poder Ejecutivo Federal. La oposición de un interés público y privado trae como consecuencia una separación aparente entre el Estado y la Sociedad, sin pensar que pueden ser conciliados por el actor intermedio, o sea la administración pública; y si no fuera ello suficientemente efectivo existe la

alternativa de buscar la autoorganización de la sociedad civil para alcanzar fines de interés público que a ambos conciernen, como es el caso de la impartición de justicia en materia administrativa.

- En tanto no se cree un organismo civil con una plena autonomía que resuelva las controversias entre administración pública y gobernado, las resoluciones emitidas seguirán teniendo un carácter oficial. En ocasiones la parcialidad con que juzgan tribunales de la administración, perjudica los intereses del gobernado para cuya defensa cuenta con el documento normativo de máxima jerarquía en nuestro país: la Constitución. Existe la alternativa de que los actuales órganos simplifiquen y sofisticuen los actuales procedimientos administrativos, mediante la adopción de nuevas tecnologías y reclutamiento de personal altamente profesionalizado que tenga mayor capacidad para responder a los intereses públicos de la sociedad.

- Formalmente la administración pública al entablar un conflicto con el gobernado, se somete a órganos de control jurisdiccional, a fin de no ser ella misma quien tenga que resolver sobre la legalidad o ilegalidad de sus actos; convirtiéndose así en Parte solamente. Se sujeta a tribunales administrativo o judiciales cuyas resoluciones son imparciales en la definición de una controversia entre ambos actores; a efecto de garantizar tanto el interés público de la administración y el particular del gobernado, sin entenderlo a este último como privado.

- La idea de plantear la posibilidad de crear un órgano independiente con facultades exclusivas, para dirimir las controversias entre gobernado y administración pública, supone la

aparición de un nuevo esquema alternativo a los ya existentes, que intente brindar una opción en la impartición de justicia en materia administrativa. Aunque sus resoluciones carezcan de la eficacia de cosa juzgada que solo es dado al Poder Judicial Federal, la credibilidad del Colegio Nacional de Arbitros Administrativos no podrá ser cuestionada, puesto que parte a iniciativa de la sociedad civil y como necesidad ineludible.

La autosuficiencia y rentabilidad son dos criterios que deben ser tomados en consideración para proponerse nuevas empresas, y en este caso, el Colegio al contar con un sistema de cuotas no tendrá una limitación presupuestal como son los órganos de gobierno; ejemplo de ello es la propia comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Los actuales procedimientos administrativos para resolver conflictos entre órganos de la administración y los particulares, gozan de algunas deficiencias como la falta de dinamismo y diligencia en el desarrollo y solución de las controversias.

Afrontar a la administración pública presenta el riesgo de desear imponer un interés particular frente a uno general que se presupone estudiado, pero ya dijimos que no necesariamente un interés personal puede excluir a uno de carácter público.

- La posibilidad de crear el Colegio plantea una alternativa para la solución de conflictos surgidos entre nuestros dos actores principales y sugiere un cambio radical en el esquema de administración de justicia administrativa, no sujeto al control político del Poder Ejecutivo Federal en nuestro país.

El atender los asuntos a lo largo del territorio nacional implica

un gran organización e infraestructura, para coadyugar a la defensa del gobernado y también a la administración, con el descenso de las cargas de trabajo, claro está, con criterios que favorezcan la expedición de justicia administrativa que beneficien a toda la sociedad.

- Sin lugar a dudas es obligación de los órganos de la administración a través de sus respectivos titulares, reconocer y respetar las prerrogativas fundamentales del gobernado. Deseamos resaltar el sector central de ella, porque es aquí, en este nivel donde existe más contacto con el gobernado. Resulta interesante identificar con que medios de defensa contamos para hacer frente a los actos administrativos carentes de legalidad en su emisión.

En la administración pública federal, estatal y municipal se asemejan los procedimientos para poder hacer frente a ella. El desconocimiento de las garantías individuales nos pone en desventaja al momento de exigir nuestros derechos una vez que hemos sido lesionados por un acto administrativo; por eso recomendamos informarse sobre los derechos a los que tenemos acceso vía la Constitución principalmente, a efecto de generar una cultura administrativa y jurídica en la sociedad civil.

- Los actos administrativos mediante de los cuales la administración pública manifiesta al gobernado una determinada situación en su contra, no debemos considerarlos como absolutos, ya que contamos con medios de defensa administrativos y judiciales legalmente establecidos para impugnarlos a fin de provocar su revisión o revocación en términos generales. Y si aunado a esta situación, agregamos el cambio de actitud pasiva del gobernado a una activa, evitaremos que la situación pueda remediarse en caso de resultar injustificado el acto, desde un punto de vista

estrictamente legal y a favor nuestro.

- Recordemos que el Art.8o. constitucional esencialmente nos otorga un ejercicio de libertad de petición que debemos practicar, además de permitirnos exigir que los actos administrativos puedan ser afrontados en forma pacífica y legal. Y si complementamos el estudio de la Constitución con los principales documentos normativos a los que no hayamos más ligados, reforzaremos nuestras " armas administrativas " .

Descubrimos que la administración pública por conducto de los órganos que la integran concretizados por titulares, que revisten el carácter de gobernantes en forma temporal, son susceptibles de cometer errores que perjudiquen al gobernado; su falibilidad no está en ella misma, por supuesto, sino en la capacidad de los funcionarios que la integran y dan vida.

- Aceptemos que la administración pública nos lleva " ventaja " porque ella busca satisfacer fines colectivos mediante sus actos, lo normal es que justifique sus decisiones con bases jurídicas que las soportan; el problema es cuando tenemos duda que ellas hayan sido hechas en esta forma al afectar el interés particular del gobernado que puede ser también público.

No obstante, es posible identificar actos que impliquen un aspecto eminentemente arbitrario y ahí, es cuando se hace uso de los medios de defensa del gobernado. Es obvio que el interés particular buscaremos hacerlo efectivo en todo momento. Nos hemos dado cuenta también que estos medios de defensa conocidos como recursos administrativos, los encontramos disgregados y a falta un ordenamiento que los unifique para no

causar confusión al gobernado. Tanto en procedimiento como en plazos los criterios varían según la materia que regulen los recursos; así tenemos que para algunos Reglamentos el tiempo es limitado por un lapso breve para presentarlos y en otras, el plazo es amplio a favor del gobernado.

- El desorden en la clasificación de los recursos provoca que tengamos poco conocimiento de su aplicación para las diferentes situaciones, en las que debemos hacer que prevalezcan nuestros intereses bien fundados. Aunado a esta situación, hay difusión y orientación mínima al respecto. Por tanto, nos encontramos en un estado de indefensión por la falta de conocimiento de las instancias y leyes con las que podemos defendernos de la Administración.

- No creemos que sea necesario la invención de mayores medios de defensa del gobernado frente a los actos de la administración pública, sino que los ya existentes, se les reordene y exista una sistematización, con la idea de hacerlos de fácil utilización para quienes estamos en la condición de gobernados.

Pensamos que sistematizar los derechos administrativos del del individuo permitirá conocer las bases sobre cuales, el que hemos denominado como gobernado, tendrá los medios de defensa necesarios para hacer frente a los actos de la Administración Pública, que emitidos ilegalmente requieran ser reparados debido a los daños ocasionados por ella.

Finalmente, y sin importar cual sea la actividad que desarrollemos, seguro que a futuro habremos de hacer uso de algún medio de defensa administrativo o jurídico; entonces tendremos la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos.

P O S T S C R I P T U M

Encontramos en forma accidental un dato interesante que puede complementar el tema que tratamos a lo largo de la investigación y que no debemos soslayar porque puede ser útil para nuestra meta propuesta.

Por ello, consideramos necesario incluirla forzosamente en un escrito final. Lo haremos de manera textual para no mezclar nuestras ideas ya expuestas y provocar que la información que aquí agregaremos se confunda.

A C A D E M I A D E J U S T I C I A

UNA REALIDAD

" En este siglo donde la justicia administrativa adquiere mayor importancia y trascendencia, porque la autoridad se someta a la ley" enfatizó el presidente municipal de Naucalpan licenciado Mario Ruíz de Chávez, antes de firmar el convenio para la creación de la Academia de Justicia Administrativa del Estado de México.

Signaron el documento el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, magistrado Gerardo Sánchez y Sánchez; el licenciado Francisco Lozada Sánchez, titular del Colegio de Abogados del Valle de México y el licenciado Carlos Athie Macías, Presidente del Colegio de Personal Académico de Ciencias Jurídicas de la ENEP Acatlán, en el Centro de Convenciones México.

Ahí, el ejecutivo municipal elogió la propuesta del magistrado Sánchez y Sánchez para la institución de esta Academia

cuyas enseñanzas permitirán que los particulares tengan la opción de defenderse ante los actos de la administración pública, cuando éstos no estén ajustados a derecho.

En su intervención, Lozada Chávez agradeció la invitación del Alcalde para participar en esa tarea y señaló que el motivo de la creación de la Academia de Justicia Administrativa, es concentrar los esfuerzos y recursos de todos los Colegios y Dependencias gubernamentales para mejorar la calidad de los servicios que prestan nuestras instituciones.

"Para ello -dijo- aportaremos toda nuestra experiencia conjuntamente con nuestros profesores de la ENEP Acatlán, y pido a usted también se incluyan a este trabajo a estudiosos del Derecho de la Universidad Nacional del Estado de México, concentrando los apoyos y conocimientos de todos los abogados de la entidad".

Asimismo, propuso que dado que la justicia administrativa tiene mucha vigencia en la actualidad y por su actividad, requiere de la creación de un código de procedimientos administrativos, con objeto de que cuando llegue el tiempo de litigar se cuente con las bases esenciales para tal efecto.

Finalmente, el licenciado Carlos Athie Macías indicó que con la creación de la Academia de Justicia Administrativa, El Estado de México estará a la vanguardia del país en lo que respecta a la defensa de los particulares. Y señaló, que el Colegio del Personal Académico de la ENEP Acatlán brindará todo su apoyo para alcanzar el objetivo trazado. " C*)

C*) FUENTE: PERIODICO SEMANAL "ECOS". AÑO XXIV, 4a. EPOCA
AGOSTO 21 DE 1992. MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE
JUAREZ, ESTADO DE MEXICO. Pags. 1, 10 y 13.

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

- 1) ACOSTA, Romero Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Décima edición. México 1991; 897 p.
- 2) ACOSTA, Romero Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México 1991; 903 p.
- 3) ALCALA, Zamora y Castillo Niceto. PROCESO, AUTOCOMPOSICION Y AUTODEFENSA. Ed. Textos Universitarios. UNAM. MEXICO 1970. 314 p.
- 4) ALONSO, Jorge. EL ESTADO MEXICANO. Ed. Nueva imagen. México. 1982; 436 p.
- 5) ANDRADE, Sánchez Eduardo. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Harla. México 1990. Colección Textos Jurídicos. 375 p.
- 6) ARISTOTELES. LA POLITICA. Ed. Espasa Calpe Mexicana. Colección Austral. México 1987. 246p.
- 7) BONNIN, C. J. . PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION. Ed. Inst. Nacional de Administración Pública (INAP). México 1982.
- 8) BOQUERA, Oliver José María. ESTUDIOS SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Ed. Civitas. Quinta edición. México 1988. 407 p.
- 9) BORJA, Soriano Manuel. TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES. Ed. Porrúa. México 1989. Tomo I.
- 10) BURGOA, Orihuela Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Vigésimosegunda edición. México 1989. 772 p.
- 11) BURGOA, Orihuela Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL GARANTIAS Y AMPARO. Ed. Porrúa. México 1988. 678 p.
- 12) BURGOA, Orihuela Ignacio. LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO. Síntesis histórica. Ed. Procuraduría General de la República. México 1986; pp. 240-288.
- 13) BURGOA, Orihuela Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Ed. Porrúa. México 1989. Vigésimosegunda edición; 772p.
- 14) CALZADA, Padrón Feliciano. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION. Ed. Porrúa. México 1989.

- 15) CARPIZO, Mc Gregor Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
Ed. UNAM. Segunda edición. México 1983. 479 p.
- 16) CARRILLO, Flores Antonio. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA
ADMINISTRACION. Ed. Porrúa. México 1989. 255 p.
- 17) CASO, Ignacio de y Cervera Francisco. DICCIONARIO DE DERECHO
PRIVADO. Tomo I. Primera edición, segunda reimpresión. Ed. Labor
Barcelona, España 1961.
- 18) CASTRO, Juventino V. EL SISTEMA DEL DERECHO DE AMPARO.
Ed. Porrúa. Primera edición. México 1979. 258 p.
- 19) COLMEIRO, Manuel. DERECHO ADMINISTRATIVO. ESPAÑOL.
Madrid, España 1988. Tercera Edición. Tomo I.
- 20) COLMEIRO, Manuel. DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.
Madrid, España 1979. Primera edición.
- 21) CROSSMAN, R. H. S. BIOGRAFIA DEL ESTADO MODERNO.
Ed. F. C. E. México 1986. Cuarta edición.
- 22) DE LA CUEVA, Mario. LA IDEA DEL ESTADO.
Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1980. 414 p.
- 23) DE LA MADRID, Hurtado Miguel. ESTUDIOS DE DERECHO
CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Segunda edición. México 1980. 307 p.
- 24) DE PINA, Rafael y Castillo Larranaga José. INSTITUCIONES DE
DERECHO PROCESAL CIVIL. Ed. Porrúa. México 1988, 654 p.
- 25) DEL PALACIO, Alejandro. TEORIA FINAL DEL ESTADO.
Ed. Porrúa. Primera edición. México 1986. 218 p.
- 26) DIEZ, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Ed. Tipográfica. B. A.
Argentina 1956.
- 27) FAYA, Viesca Jacinto. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Ed. Porrúa. Segunda edición. México 1981. 795 p.
- 28) FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. México 1991.
- 29) FIORINI, A. Bartolomé. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. La Ley. Buenos Aires, Argentina 1980. Tomo II.

- 30) FLORES-GOMEZ, González Fernando y Carvajal Moreno.
MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Primera edición.
México 1976. 193 p.
- 31) FLORIS, Margadant Guillermo. EL DERECHO ROMANO PRIVADO.
Ed. Porrúa. Decimocuarta edición. México 1992. 530 p.
- 32) FIX, Zamudio Héctor. EL JUICIO DE AMPARO.
Ed. Porrúa. México 1964. 410 p.
- 33) FIX, Zamudio Héctor. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
Ed. F. C. E. Estudios de Derecho Comparado. México 1972.
- 34) GALAN, Gutiérrez Eustáquio. TEORIA DEL ESTADO.
Ed. Bosch. Primera edición. Barcelona, España 1956. 260 p.
- 35) GARCIA, López José Félix. EL ESTADO.
Ed. El autor. México 1986. 127 p.
- 36) GARCIA, Maynes Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Ed. Porrúa. Trigésimo octava edición. México 1986. 444 p.
- 37) GARCIA, Oviedo Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. Quinta edición. México 1986.
- 38) GARCIA-PELAYO, Manuel. LA TRANSFORMACION DEL ESTADO
CONTEMPORANEO Ed. Alianza. Madrid, España 1982. 221 p.
- 39) GARCIA, Ramírez Sergio. DERECHO MIXTO Y DERECHO PROCESAL.
Ed. Harla-UNAM. México 1985. 392 p.
- 40) GARCIA-TREVIJANO, Francisco. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1968. 558 p.
- 41) GIMENEZ, Gilberto. PODER, ESTADO Y DISCURSO.
Ed. I. I. J. C UNAM). Segunda edición. 161 p.
- 42) GOMEZ, Lara Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO.
Ed. Harla. México 1990. 429 p.
- 43) GONZALEZ, Cosío Arturo. EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN
MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Ed. Porrúa. México 1982. 251p.
- 44) GONZALES, Díaz Lombardo F. COMPENDIO HISTORIA DEL DERECHO Y
EL ESTADO. Ed. Limusa. Quinta reimpresión. México 1989. 365 p.

- 45) GONZALEZ, Pérez Jesús. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO. Ed. Porrúa. Primera edición. México 1985. 825 p.
- 46) GONZALEZ, Uribe Héctor. TEORIA POLITICA. Ed. Porrúa. Sexta edición. México 1985. 696 p.
- 47) GUERREO, Orozco Omar. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. Harla. México 1985. 392 p.
- 48) GUERRERO, Orozco Omar. LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. UNAM-Harla. México 1986. 398 p.
- 49) HARIOU, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Ed. Ariel. Barcelona, España 1971.
- 50) HELLER, Hermann. TEORIA DEL ESTADO. Ed. F. C. E., México 1985.
- 51) HERNANDEZ, Becerra Augusto. ESTADO Y TERRITORIO. Ed. UNAM. México 1981, primera edición ; 183p.
- 52) IGLESIAS, Román. DERECHO ROMANO. Ed. Ariel. Barcelona, España 1985.
- 53) JELLINEK, Georg. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Albatros. Buenos Aires, Argentina 1970. 602 p.
- 54) KAPLAN, Marcos. ESTADO Y SOCIEDAD. Ed. UNAM. México 1983. 219 p.
- 55) KELSEN, Hans. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Porrúa. México 1985.
- 56) KRIELLE, Martín. INTRODUCCION A LA TEORIA DEL ESTADO. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina 1980. Primera edición. 497p.
- 57) LASKI, J. Harold. EL ESTADO MODERNO. Tomos I y II. Ed. Bosch. Barcelona, España 1932.
- 58) LOCKE, John. ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL. Ed. Nuevomar. Primera edición. México 1987. 132 p.
- 59) LUCERO, Espinoza Manuel. TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Ed. Porrúa. Primera edición. México 1990. 223 p.

- 60) LOPEZ-PORTILLO y Pacheco José. GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO. Ed. Instituto de Estudios Políticos y Económicos. Tercera edición. México 1976.
- 61) MATEO, Martín Ramón. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Inst. de Est. en Admón. Pública. Madrid, España 1985. 527 p.
- 62) MARAVALL. LOS FUNDAMENTOS DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1972.
- 63) MARTINEZ, de la Serna Juan Antonio. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Primera edición. México 1983. 447 p.
- 64) MARTINEZ, Morales Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. Ed. Harla. México 1991. 452 p.
- 65) MARTINEZ, Morales Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. Ed. Harla. México 1991. 452 p.
- 66) MAYER, P. J. TRAYECTORIA DEL PENSAMIENTO POLITICO. Ed. FCE. Quinta reimpression. México 1985. 346 p.
- 67) MONTESQUIEU, Charles. EL ESPIRITU DE LAS LEYES. Ed. Porrúa. México 1985.
- 68) MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Quinta edición. México 1979. 592 p.
- 69) MOULIN, Jean. EL ESTADO Y EL CIUDADANO. Ed. Aguilar. Mexico 1967.
- 70) MUNOZ, Amato Pedro. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. F. C. E. México 1983. 260 p.
- 71) MUSTAFA, P. Hadel. RECURSOS CONTRA EL EJERCICIO ILEGAL O ABUSIVO DEL PODER ADMINISTRATIVO. Ed. Carácas, Venezuela 1971.
- 72) NAEF, W. LA IDEA DEL ESTADO EN LA EDAD MODERNA. Ed. Aguilar. México 1973.
- 71) NORIEGA, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO. Ed. Porrúa. Primera edición. México 1975. 1050 p.
- 72) OLIVERA, Toro Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Quinta edición. México 1988. 379 p.

- 73) ORTIZ, Zúñiga Manuel. IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO. Ed. Rev. Nac. de Admón. Pública. R.A.P. INAP. México 1982.
- 74) OVALLE, Favela José. DERECHO PROCESAL CIVIL. Ed. Harla. Cuarta edición. México 1991. 459 p.
- 75) PALLARES, Eduardo. DERECHO PROCESAL CIVIL. Ed. Porrúa. Cuarta edición. México 1979. 668 p.
- 76) PAREJO, Alfonso Luciano. EL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Ed. Venezuela, Carúcas 1984. Primera edición. 294 p.
- 77) PENICHE, López Edgardo. INTRODUCCION AL DERECHO Y LECCIONES DE DERECHO CIVIL. Ed. Porrúa. Vigésima edición. México 1986. 322 p.
- 78) PEREZ-NIETO Castro Leonel y Ledezma, Mondragón Abel. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Harla. México 1988.
- 79) PETIT, Eugene. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. Ed. Porrúa. Sexta edición. México 1990. 717 p.
- 80) POKROVSKI, V.S. HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS. Ed. Grijalbo. México 1966.
- 81) POLO, Bernal Efraín. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. Primera edición. México 1985. 383 p.
- 82) POSADA, de Herrera Jorge. LECCIONES DE ADMINISTRACION. Ed. Revista de Administración Pública. INAP. México 1982.
- 83) RABASA, O. Emilio y Caballero, Gloria. MEXICANO : ESTA ES TU CONSTITUCION. Ed. LI Legislatura. México 1982. 287 p.
- 84) RIOS, Salay y Paniagua Aluna. ORIGENES Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION. Ed. Trillas. México 1982.
- 85) ROYO, Villanueva Antonio. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. México 1950. TOMO I. 370 p.
- 86) RUIZ-MASSIEU, José Francisco y Valadéz Diego. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México 1983.
- 87) ROJINA, Villegas Rafael. INTRODUCCION AL DERECHO. Ed. Porrúa. Segunda edición. México 1967. 506 p.
- 88) ROUSSEAU, Jean Jacques. EL CONTRATO SOCIAL. Ed. Madrid, España 1960.

- 89) SABINE, H. Sabine. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA.
Ed. F. C. E. Undecima edicion. Mexico 1988. 677 p.
- 90) SAYEG, Helu Jorge. INSITUIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL.
Ed. Porrúa. Primera edición. México 1987. 367 p.
- 91) SCHMIDT, Carl. TEORIA DE LA CONSTITUCION.
Ed. Alianza Editorial Universitaria. Madrid España 1983.
- 92) SERRA, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I.
Ed. Porrúa. Séptima edición. México 1981. 765 p.
- 93) SERRA, Rojas Andrés. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa. México 1991. 577 p.
- 94) SERRA, Rojas Andrés. CIENCIA POLITICA.
Ed. Porrúa. Novena edición. México 1988. 798 p.
- 95) SIMON, Herbert A. Et. Al. ADMINISTRACION PUBLICA.
Ed. Elsa. México 1968. 527 p.
- 96) TOUCHARD, Jean. HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS.
Ed. Tecnos. Undécima reimpresión. Madrid, España 1988. 677 p.
- 97) UVALLE, Berrones Ricardo. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA. Tesis. UNAM. México 1980. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- 98) UVALLE, Berrones Ricardo. EL GOBIERNO EN ACCION. La formación del régimen presidencial de la administración pública. Ed. FCE México 1984.
- 99) UVALLE, Berrones Ricardo. LA RAZON DE ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. UNAM. Tesis Doctoral. México 1991.
- 100) WOODROW, Wilson. EL ESTADO.
Madrid, España 1972. 425 p.
- 101) ZIPPELIUS, R. TEORIA GENERAL DEL ESTADO.
Ed. UNAM. Primera edición. México 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Invenciones y Marcas
- Ley sobre la Transferencia de Tecnología
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
- Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo D.F.
- Ley de Amparo
- Ley Federal de Protección al Consumidor
- Ley Federal de Aguas
- Ley Federal de Fomento y Estímulo al Deporte
- Ley Federal Forestal
- Ley Federal de Monumentos Arqueológicos y Obras Artísticas
- Ley Federal de Expropiación
- Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Código Federal Sanitario
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Publicado en Diario Oficial de la Federación. 29.VI.1993
- Revista " Crónica Legislativa ". Año 1, No. 1, Abril de 1992.
Ed. Organó de Información y comunicación de la H. LV Legislatura
- Manual de Ética Profesional. Ed. Instituto Nacional de C.P. 1990.