

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA GARANTIA  
DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

BEATRIZ ASUCENA MARTINEZ LLANAS



M-0018255

1980



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

# BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

DEDICATORIAS

ESTA TESIS FUE ELABORADA BAJO  
LA DIRECCION Y ASESORAMIENTO  
DEL LIC. MANUEL FRAGA MOURET.  
CON PROFUNDO RECONOCIMIENTO.

A MI MAESTRO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

LIC. LUIS M. FARIAS.

CON ADMIRACION, RESPETO Y PROFUNDO  
AGRADECIMIENTO POR SU DESINTERESADA  
COLABORACION, PARA LA REALIZACION DE  
ESTA TESIS.

AL LIC. FRANCO CARREÑO GARCIA

MAESTRO Y AMIGO QUIEN ME HA BRINDADO

SU AMISTAD SINCERA.

AL LIC. IGNACIO OTERO MUÑOZ.

EN RECONOCIMIENTO A SU CAPACIDAD

JURIDICA Y A SU GRAN CALIDAD HUMANA.

AL LIC. HECTOR JAIME VILLEGAS.  
POR SU COMPRESION Y APOYO A  
LAS NUEVAS GENERACIONES.

AL LIC. MARIO ROSALES BETANCOURT.

MI AGRADECIMIENTO.

AL LIC. MARIO RUIZ DE CHAVEZ.

MI AGRADECIMIENTO.

IN MEMORIAM

A MI PADRE ; MARIO MARTINEZ TREVIÑO

A MI HERMANO; MARIO ARTURO MARTINEZ LLANAS

A QUIENES SIEMPRE TENDRE PRESENTE EN LOS  
MOMENTOS MAS IMPORTANTES DE MI EXISTENCIA.

A MI MADRE;

JOSEFINA LLANAS DE MARTINEZ.  
QUIEN CON SU GRAN CARIÑO Y ESTIMULO,  
ME IMPULSO PARA LOGRAR LA CULMINACION  
DE ESTA PROFESION.

A MI HERMANO;

LIC. JOSE ALEJANDRO MARTINEZ LLANAS.

MI CARÍÑO FRATERNAL.

A MI HERMANO;

MIGUEL ANGEL MARTINEZ LLANAS.

MI CARÍÑO FRATERNAL.

AL HONORABLE JURADO

MI AGRADECIMIENTO.

A TODOS MIS AMIGOS

Y COMPAÑEROS CON AFECTO.

# HEMEROTECA Y DOCUMENTACION

## INDICE GENERAL

PROLOGO

CAPITULO PRIMERO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

A) Antecedentes Históricos . . . . . 1  
B) Diferentes Acepciones del Término . . . . . 2

CAPITULO SEGUNDO

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A) El Sujeto y la Competencia . . . . . 9  
B) La Voluntad . . . . . 13  
C) El Objeto . . . . . 14  
D) El Motivo . . . . . 15  
E) La Finalidad . . . . . 16  
F) Formalidad del Acto Administrativo . . . . . 19  
G) El Silencio de la Administración . . . . . 24

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR EL ACTO  
ADMINISTRATIVO.

A) Garantías Constitucionales - Antecedentes. . .37  
B) Procedimiento Administrativo en General . . .42

M-0018255

C) Procedimiento Administrativo en la Legislación Mexicana . . . . .	.45
D) Garantía de Audiencia y Legalidad dentro del Procedimiento Administrativo . . . . .	.49
E) Procedimiento de acción directa frente al régimen de separación de poderes, artículos 14 y 17 constitucionales. . . . .	.59
F) Formalidades esenciales del procedimiento . . .	68
Conclusiones. . . . .	70.

## PROLOGO

El estudio que me he propuesto realizar es un análisis del procedimiento administrativo en relación con el respeto a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, tratando de enfocar a la administración pública en cuanto a su actividad, en el cumplimiento de sus objetivos de interés público con su carácter de unilateralidad y legitimidad frente a los particulares dentro de su ámbito de afectabilidad, y llevándose a cabo las formalidades esenciales del procedimiento que garanticen su legalidad para protección y seguridad de los administrados.

Este trabajo consta de tres capítulos para una mejor comprensión de lo que es y de su importancia en el campo del Derecho Administrativo.

En el primer capítulo, están señalados brevemente los antecedentes históricos desde la aparición del vocablo "acto administrativo" en la literatura Francesa como en nuestro derecho.

En el segundo capítulo, analizo uno a uno los elementos constitutivos y requisitos del acto administrativo.

Siguiendo un orden, en el capítulo III me inclino al análisis del procedimiento para realizar el acto.

Por último, llegaremos a las conclusiones.

## CAPITULO I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

### G E N E R A L I D A D E S.

#### A) ANTECEDENTES HISTORICOS.-

"La concepción del término Acto Administrativo era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa. El primer texto legislativo francés que contiene una expresión próxima a la actual, es la del 16 Fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ése entonces la expresión acto administrativo se incorpora a la literatura francesa, y es utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo que en su consecuencia, escapa a la autoridad judicial."

"Antes de conocerse la expresión acto administrativo - se les llamaba, actos del rey, de la corona, o actos del fisco ". (1)

"El Directorio por ley del 3 Germinal del año V establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de la administración debían entenderse todas las operaciones que se realizan por orden del gobierno, de sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público. "

"En los repertorios franceses editados antes de la Revolución no se encuentra la expresión acto administrativo. El repertorio Denisart en 1771 y el de Guyot en 1784 dan a la palabra acto un significado limitado al Derecho Civil y Pro-

---

(1) Manuel María Díez, El Acto Administrativo, pág. 171.

cesal".

"Racién en el repertorio de Merlín, que editó en 1812, la cuarta edición del de Guyot, aparece la voz acto administrativo, que definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de una administración que tiene relación con sus funciones. " (2)

El acto administrativo, como dijera Otto Mayer, cumple una función análoga a la sentencia judicial; viene a ejecutar la ley y se convierte en condición previa de toda operación material que realiza la Administración.

Precisa Jorge Olivera Toro, que " Solo consideramos - actos administrativos los producidos por una vía de Derecho público o dentro de un régimen jurídico excepcional, de prerrogativa y en donde aparece la figura del Poder público, es el obrar soberano en ejercicio del Poder público, que abarca una posición coactiva, autoritaria o de prestación de servicios o de bienes. " (3)

Sin embargo, "hay quienes estiman innecesaria y errónea la aclaración de que el acto administrativo es efectuado en ejercicio de una potestad pública y, por lo tanto que se - excluyan los actos de Derecho privado como actos administrativos y se conviertan en actos de "Derecho privado "(4). Señalan, al efecto, que en cuanto a competencia, voluntad y forma es invariable la aplicación del Derecho público, no - teniendo el objeto del acto más que una trascendencia empírica.

---

(2) Manuel María Díez. El Acto Administrativo, pág. 171.

(3) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Admvo. pág. 147.

(4) Agustín A. Gordillo, El Acto Admvo. Ed.1963. pág. 65.

Uno de los problemas apasionantes del Derecho administrativo es el que proviene del hecho de que la administración pública use para el cumplimiento de sus fines, tanto un Derecho que le es propio, como del Derecho privado.

Para determinar la competencia de los tribunales administrativos y la de los de jurisdicción ordinaria, surgió la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión; y como consecuencia de ello, se afirmó la teoría de la doble personalidad estatal como poder sometido al régimen jurídico público y como gestor sometido al Derecho privado. Posteriormente apareció la célebre noción de servicio público y constituyó cómodo criterio de distinción para las dos competencias. Esta noción, en su forma clásica, se encuentra en crisis y volvemos a afrontar el problema que se presenta con la utilización por parte de la administración pública, de los medios jurídicos de Derecho público o de Derecho privado o un sistema mixto en que se aplique la primera rama para la competencia, forma, etc. de la producción administrativa y la segunda rama en algunos casos, para el objeto de la actividad administrativa. Lo anterior nos hace pensar en la imposibilidad de la distinción de las dos disciplinas y volver a repetir con Cantucci; "Al excluir el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un límite sustancial de aplicación del Derecho privado a la administración pública, induce a considerar superada la distinción entre actividad pública y privada del Estado y a confirmar la existencia de una actividad única administrativa, capaz de diferenciarse en actividad de Derecho público y actividad de Derecho Privado.

En realidad podemos afirmar que no hay un criterio apropiado para determinar cuándo una actividad administrativa --

está regida por un Derecho o por otro, lo importante es la realización plena de las tareas administrativas.

#### B) DIFERENTES ACEPCIONES DEL TERMINO.

No existe un criterio uniforme del concepto de acto - administrativo, la doctrina lo ha definido en forma diversa. Cada autor tiene su definición.

"El acto administrativo es aquél por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado, en las variadas formas que se nos han señalado ". (5)

Se ha tomado como noción del acto administrativo que- "toda actividad de la administración individualizable como acción particular sin referencia a su objeto, o a su fin y, en particular, prescindiendo de si ésta, actividad se mueve en el ámbito de Derecho privado o del público. Lo único que serviría para caracterizar éste concepto de acto administrativo sería el hecho, de que es justamente la administración la que obra. En verdad ésto no sería falso, pero tendría el inconveniente de ser demasiado general, que no dice nada y, en consecuencia de carecer de utilidad. Se requiere por lo tanto, una esencial restricción." (6)

Antonio Royo Villanova lo define diciendo; " Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas indi-

(5) Jorge Olivera Toro Manual de Derecho Admvo. pág. 142.

(6) Ernest Forsthoff Tratado de Der. Admvo. pág. 280;

viduales o colectivas que se relacionan con la Administración pública. " (7)

Para Fernández de Velasco, el acto administrativo es "toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas .(8)

En términos parecidos se define como "Toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos".(9)

Se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana.

A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral de Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

Algunos autores al tratar el elemento objetivo agregan a la declaración, la opinión, juicio o ciencia de un órgano

(7) Antonio Royo Villanova, Elementos de Derecho Admvo. Tomo I

págs 92 y 93.

(8) Recaredo Fernández de Velasco, El Acto Admvo. pág. 15.

(9) Enrique Sayagués Lasso, Tratado de Der. Admvo. pág. 338

administrativo.

"Se habla de declaración de voluntad cuando se trata de actos por lo que aquélla realiza su fin de certeza, si se realiza - ra solamente en forma hipotética tendríamos una declaración-- de deseos. Se utilizaría la palabra opinión en caso de cono - cimiento simple, y de juicio en caso de conocimiento completo. Entendemos que, en realidad se trata de distintos matices de la declaración de voluntad." (10)

"La doctrina de los actos políticos o de gobierno, es en sus orígenes, francesa y jurisprudencial. Se trata, como dice Díez, de una prudente reserva del Conseil de Etat a la e - volución del recurso por exceso de poder, una especie de con - cesión al poder ejecutivo para evitar los recelos que necesari - mente hubieron de producir en éste las crecientes conquis - tas de la justicia administrativa. "

"Ahora bien, ¿cuándo se negaba al Conseil d'Etat a en - tender de la legalidad de un acto administrativo, por consi - derar que se trataba de un acto de gobierno ?. A lo largo del siglo XIX son dos las teorías que dominan las decisiones ju - risprudenciales; hasta el año de 1872, la llamada "teoría - del móvil" según la cual lo que hace que un acto sea de go - bierno es el fin que se propone su autor (Dufour ); y a par - tir de aquélla fecha la llamada "teoría de la naturaleza - intrínseca del acto" en el fondo de la cual late la creencia en la existencia de criterios sustanciales para diferenciar la función de gobierno. Lo cierto es que la consecuencia - práctica de su aplicación ha consistido en la formación de actos de gobierno en el que se incluyen los que hasta ahora Manuel María Díez. El Acto Administrativo. pág. 78.

han sido considerados como tales por el Consejo de Estado ; actos del Ejecutivo en sus relaciones con el Parlamento , - declaraciones de estado de sitio, actos diplomáticos y de - relaciones internacionales, interpretación de tratados, etc (11).

Los actos de gobierno vienen a constituir un residuo - del poder discrecional del Poder Ejecutivo, que se ejerce - en forma absoluta, y se dice que no destruyen o empuñan la concepción del Estado de Derecho, aún cuando ésto debe ponerse en seria duda. Estos actos sólo se distinguen en forma empírica ya que la doctrina no puede detallarlos completamente, determinándose por conveniencia política.

Las características del acto administrativo son; su unilateralidad y la producción de efectos jurídicos subjetivos.

El acto administrativo implica el ejercicio, por parte - de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales, por - ello el acto se presume legítimo. Por otra parte, dicho acto cumple con una función dentro del Derecho. Crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

El maestro Andrés Serra Rojas señala que el acto administrativo: 1o. es un acto de Derecho público; 2o. una decisión ejecutoria; 3o. emana de autoridad administrativa; 4o. - unilateral y concreto; 5o. se crea, reconoce, modifica o ex-

(11) Fernando Garrido Falla. Tratado de Der. Admvo. Pág. 375.

tingue una situación jurídica subjetiva; 6o. para la satisfacción del interés general. ". (12)

En conclusión puedo decir que el contenido del acto administrativo es la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas individuales o subjetivas, para la satisfacción del interés público, cuya meta es su objetivo principal como lo hemos visto anteriormente y basada en la opinión del maestro Andrés Serra Rojas.

---

(12) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo pág. 338.

CAPITULO II.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

A) EL SUJETO Y LA COMPETENCIA.

El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de voluntad. Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de Poder público que tiene un órgano para dictar un acto. No es una cualidad, sino una cantidad; por ello D'Alessio la considera "como la medida de la potestad que pertenece a cada órgano" (13) Así, el órgano únicamente ejerce la potestad pública o poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay en los actos administrativos una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su investidura.

De aquí concluimos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

"El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal."

"Este principio es sumamente interesante porque como en la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar multitud de actos que afecten intereses particulares, se hace necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. La única forma de garantía es-

(13) Francisco D. Alessio, Istituzione di Diritto Amministrativo. tomo. I, pág. 432.

la exigencia de una ley que autorice la actuación del Poder público. El régimen de derecho de los Estados contemporáneos y el principio de la legalidad a que nos hemos referido ,exigen de que todos los actos del Estado sean realizados dentro de normas legales. " (14)

Los Caracteres de la Competencia son los siguientes;

- 1.- Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- 2.- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- 3.- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- 4.- La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- 5.- La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano. (15)

En primer lugar la competencia deberá justificarse expresamente en cada caso. Será también obligatorio en razón a que la competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, es decir, para que pueda dar satisfacción a necesidades colectivas. De tal manera que siempre que éstas lo exigen, los órganos del Estado serán quienes deberán hacer uso de su competencia.

Una tercera característica es la de que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos de tal manera que para la realización de un mismo acto jurí-

(14) Gabino Fraga Derecho Administrativo Ed. Porrúa 1978.

Décimo Séptima Edición.

(15) Jorge Olivera Toro Derecho Administrativo Ed. Porrúa.

dico intervienen varios de ellos. La garantía para el buen funcionamiento de la Administración pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten que el interés particular de alguno de los titulares de éstos órganos, pueda ser el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares.

Un cuarto carácter de la competencia es el de que ella no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público.

Finalmente, la competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano. Por lo que el titular no puede delegar ni disponer de ella sino en caso de que la propia ley lo consienta.

Las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón a la división de trabajo.

La distribución se realiza desde tres puntos de vista; objetivo, funcional y territorial.

El punto de vista objetivo se refiere a la materia administrativa ya que cada órgano tiene encomendado por el Derecho objetivo, una serie de funciones que desarrollar.

La competencia desde el aspecto funcional se refiere a la distinta graduación en que se colocan los órganos de la administración. También se denomina competencia jerárquica.

"La función pública no se ordena toda en un mismo plano, sino en grados, constituyendo una pirámide jurídica en cuyo

vértice ideal, está el órgano superior de cada una de las -  
ramas de la administración." (16)

Desde el punto de vista territorial la competencia administrativa se determina por la circunscripción espacial. Es -  
un segmento territorial en donde el órgano ejerce sus facultades. A ésta competencia se le ha dado también el nombre de horizontal. "El territorio es un límite de hecho a la actividad que por razón de materia o grado, es atribuída al órgano."  
(17).

Eventualmente puede considerarse la competencia en razón del tiempo, cuando un órgano tiene facultades concedidas en -  
un lapso específico.

Pueden surgir diversas hipótesis de excesos de competencia:

- 1.- Ejercicios de potestades que no se tienen y que tampoco son atribuíbles a órgano alguno.
- 2.- Invadir la competencia de los poderes Legislativo o Judicial.
- 3.- Realizar actos de la competencia de un órgano perteneciente a la misma unidad administrativa.
- 4.- Invadir la competencia de otro órgano de la administración de distinta unidad administrativa.

---

(16) Manuel Ma. Díez El Acto Administrativo pág. 127.

(17) Manuel Ma. Díez Opus. Cit. pág. 128.

**B) VOJUNTAD.**

El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada.

Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria del titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello es elemento del mismo la declaración de voluntad. La cual deberá estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

Señala Trentin que el proceso volitivo del titular del órgano administrativo tiene tres fases : determinación, declaración y ejecución. En primer término se conoce la necesidad pública y los medios que son idóneos para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir; posteriormente se exterioriza, se hace visible al través de una declaración y , después, se satisface con la ejecución. (18)

Es un proceso humano para una declaración en ejercicio de la función administrativa y en sus tres fases debe estar limpia de todo vicio de la voluntad.

En nuestro Derecho, la Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 10 fracción V concede facultad al Ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos, concesiones o autorizaciones dictadas y otorgadas por error, dolo o violencia.

---

(18) G. Trentin, L'atto, Administrativo, pág. 38.

C) OBJETO.

Se identifica con el contenido del acto, en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del -- acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otros, multa, concesión, requisa, etc. "Es la relación jurídica que -- crea el contenido del acto, en forma tal que objeto y contenido aparecen identificados. Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria. Zanobini enseña que el objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente, lo que resulta de su contenido. Todo a -- quello que puede formar objeto de relaciones de Derecho público puede serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido consiste en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir o atestiguar. Varía el contenido según la categoría a que el acto pertenece". (19).

El objeto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además este expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

Pero aún en éste último caso la licitud del objeto de -- berá calificarse de acuerdo con estas tres categorías: "que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa." (20)

(19) Manuel Ma. Díez "El Acto Administrativo" pág. 175.

(20) Fernández de Velasco. "El Acto Administrativo." pág. 173

D) MOTIVO.

Es el antecedente que provoca y funda las realizaciones del acto administrativo. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

Debe existir siempre, como elemento del acto administrativo, una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron, por ello el motivo se precisa con la contestación a la pregunta ¿porque?.

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

Aquí observamos clara y sencillamente como la propia -- Constitución Federal establece, como una garantía de seguridad personal y real, la necesidad de que exista una orden escrita de la autoridad competente que "funde y motive la causa legal del procedimiento". (21)

Aunque este precepto está dirigido, según el pensamiento original de los autores, a las autoridades ejecutoras y aunque el mismo, sólo contiene una exigencia de forma, parece ya un sistema jurisprudencial, ya bastante avanzado por cierto, puede, de la misma manera que ha extendido el mandamiento del artículo a las autoridades ordenadoras, transformando el requisito de forma en una exigencia de fondo para ha-

(21) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, Tesis-

400,401,402, págs. 664,665,y666.

para hacer así efectiva la garantía que allí se consagra y de esa manera exigir no sólo que la orden exprese el motivo sino también que éste, exista realmente y que de acuerdo con la ley sea bastante para provocar el acto.

E) FINALIDAD.

El fin de la función administrativa es la utilidad pública. La doctrina según Jéze ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

La teoría de los motivos determinantes (como llama Jéze a los fines del acto) es, dice, "el complemento de la teoría de la competencia de los agentes públicos, siendo imposible separar las dos teorías. Para saber si la competencia existe en tal caso, es necesario investigar cuál acto ha sido realizado; el motivo determinante permitirá decirlo; si el motivo determinante no es lícito, permitirá también afir-

mar que ha pesar de las apariencias, no existía la competencia para alcanzar el fin perseguido por el agente público. Así es cómo, conocido el motivo determinante, es posible atacar por incompetencia, por exceso de poder, un acto jurídico que presenta todas las apariencias de la legalidad". (22).

No debe perseguirse sino un fin de interés público, no una finalidad extraña a la que marca la ley, y profundizando tampoco otro fin distinto de aquel concreto, que la naturaleza y condiciones del acto imponen. Aún cuando el acto sea correcto en apariencia, si la Administración no persigue el fin que es debido, la doctrina señala que el acto adolece del vicio de "desvío de poder", y así se llega hasta la propia intimidad del acto.

Señala muy severamente el maestro Jorge Olivera Toro que habrá desvío de poder cuando la Administración, haciendo uso de facultades discrecionales, emite un acto notoriamente injusto, irracional, quedando al particular opositor la carga de la prueba.

En la doctrina francesa el desvío del poder aparece cuando se persigue un fin que no es aquel que en el caso debía de perseguir, al obedecer el órgano administrativo un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley debió tomar en cuenta. (23)

"El desvío de poder (détournement de puvoir) dice Allibert, es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impues:-- (22) Jéze Gastón Les principes généraux du Droit pág.273.

(23) Antonio Carrillo Flores Derecho Administrativo. pág.149

tas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales - este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es - un abuso de mandato, un abuso realizado por el funcionario - competente con todas las apariencias de regularidad y sin - embargo, este acto discrecional realizado, que el funciona - rio calificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien - del servicio. La teoría de la desviación de poder es la de - fensa de la moralidad administrativa. " (24)

La desviación de poder constituye la ruptura de la obligación que tiene el órgano de la administración de realizar - un fin público y el específico del caso concreto que la ley - le ha fijado al otorgar la competencia del órgano, por lo tanto, pudiera en un amplio sentido, implicar un motivo de in - competencia, puesto , que, el acto debe acomodarse al ordena - miento jurídico; por otra parte, tiene "la posibilidad de una exacta valoración de la conducta administrativa en cuanto debe inspirarse en los principios lógicos que han de presidir - la ". (25).

Se ha considerado a la desviación de poder como un apartamiento de la "tipicidad" del acto administrativo , por --

(24) Alibert, Le controle juridictionnel de l'Administration pág. 236, Paris, 1926.

(25) Sebastián M. Retortillo Baque " Desviación del Poder en Der. Español " Revista Pública, Madrid # 22 pág. 137.

falta de sutura en re la voluntad del agente, con el contenido del acto; esto es, con la finalidad propia que la voluntad de la ley ha consignado. (26)

Desde otro punto de vista se dice que, "la desviación de poder no importa la ilegalidad del acto, sino que trasunta una inmoralidad administrativa", no hay transgresión a la ley, en su letra, sino al principio de moralidad administrativa,

En México, con timidez se admite el desvío de poder en el artículo 228, inciso d) del Código Fiscal de la Federación que expresa : "Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo.

d) Desvío de poder, tratándose de sanciones.

F) FORMALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Forma. Es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo . - Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido.

La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo, en ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

Afirma Díez que, en el período primitivo de formación del Derecho, la forma tenía una importancia decisiva, pero el derecho moderno se liberó del formalismo siempre y cuan

(26) Retortillo Baque, opus, cit. pág. 139.

do se revelara de alguna manera la existencia de la declaración de voluntad; pero que lo anterior no significa que la forma hubiera perdido importancia, ya que existen determinados actos que requieren para su eficacia jurídica una solemnidad especial, una forma determinada. En los actos administrativos esa forma es la escrita. La ley positiva señala en cada caso la forma que debe revestir el acto, cuando ello sea requisito para su eficacia jurídica.

"Para comprender la importancia del vicio de forma, dice Hauriou, es preciso darse cuenta de que las formalidades constituyen, con la determinación precisa de la competencia, la principal condición del orden y de la moderación en el ejercicio del Poder Administrativo ." (27)

"En derecho público, dice Jéze, al contrario de lo que pasa en derecho privado, las formas son garantías automáticas imaginadas por las leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas", (op, cit, t. III, pág. 277).

La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral, o consistente en actos materiales, normalmente es la forma escrita y llega a ser una garantía constitucional cuando el acto implica privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

El artículo 16 de la Ley Fundamental previene que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del

(27) Hauriou Maurice Précis élémentaire de Droit Administratif. Paris, 1925 pág. 453. Nota 3.

del procedimiento ", y esto significa que el principio de la legislación mexicana para esos casos en que se comprometen los derechos del individuo, es el de que el acto no sólo debe ser en forma escrita, sino que, además, en ella deberá consignarse la expresión del motivo que ha provocado la orden y el derecho con que se procede.

Algunos otros tratadistas mencionan otro elemento constitutivo del acto administrativo como son la oportunidad o el mérito, aunque existe una diversificación de criterios en cuanto a la enumeración de los elementos esenciales.

Oportunidad o mérito. Se ha considerado, debido a los tratadistas italianos, al mérito como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate, tiende a lograr.

También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo, su adaptación a la obtención del fin específico que con la emanación del acto se pretenda obtener.

Por una apreciación errónea de los hechos en relación con los fines que la ley se ha propuesto, el acto carecerá de idoneidad, aún cuando pueda no ser contrario a la ley.

El elemento mérito se observa, fundamentalmente en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en que la administración necesita señalar qué debe hacerse, cómo y cuando debe hacerse. La falta de apreciación correcta de las consecuencias produce vicio de mérito el que se nota con mayor claridad en estos actos, sin que éste elemento sea exclusivo de ellos.

"Las exigencias de determinadas circunstancias fácticas para dictar un acto y la confrontación que de las mismas se haga al ser verificadas éstas por los tribunales que al juzgar de su suficiencia y validez necesaria para que el acto pueda estimarse legítimo, podrán venir, mediante el control de tales hechos a conocer de aspectos un tanto al margen del punto de control de legalidad.

Este puede ser el camino abierto por el que la llamada jurisdicción de mérito en algunos de sus aspectos pueda y deba controlarse. (28)

Una determinación administrativa puede ajustada a Derecho producir las más injustas situaciones si se dicta en un momento inoportuno. Se debe apreciar si existieron las circunstancias fácticas exigidas para la realización del acto, la --suficiencia, adecuación y justicia del mismo, en congruencia con el fin específico que con la emanación del acto se pretendía obtener.

El pionero del estudio sistemático del Derecho administrativo en México, en forma extraordinaria ha denominado a este elemento que venimos analizando: oportunidad y expresa ; Para aclarar estos conceptos debe tenderse presente que los actos jurídicos que realiza la administración deben guardar una doble correspondencia; con la ley que rige dichos actos, y con el interés público, que con ellos va a satisfacer. La conformidad del acto con la ley constituye el concepto de legitimidad.

La conformidad del acto con el interés público hace na-  
(28) Retortillo Baquer opus, cir. pág. 146.

cer el concepto de oportunidad", y, refiriéndose al poder discrecional de la administración pública, apunta : "Cuando la ley señala los actos que debe realizar la autoridad administrativa, pero deja a ésta la libre apreciación de la oportunidad de emplearlos, de tal manera que ella debe calificar si actúa o se abstiene, esa apreciación de oportunidad debe entenderse limitada por la finalidad de la ley en que la facultad está concedida ". (29)

Puede un acto meritorio, con el tiempo, resultar inútil, o ineficaz, y entonces aparecerá enlazado al acto, la figura de la revocación.

### G) EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En Francia se encuentra el origen del llamado silencio administrativo, tanto en el Derecho de 12 de noviembre de 1867, como en la ley de 17 de julio de 1900, que después detallaremos, siendo su propósito el de impedir que, en determinados casos, el recurso contencioso administrativo fuera puramente ilusorio.

Esta institución se presentó para dar respuesta a la siguiente situación; " un administrado dirige una petición a la administración. Si ésta se allana a lo pedido, no hay dificultad. Si pone un rechazo formal, el administrado puede dirigirse al juez, impugnando el rechazo sufrido. ¿Pero si aquélla nada responde, no va a encontrarse el administrado desamparado, expuesto a una denegación de justicia ? (30)

La elaboración doctrinaria del silencio de la administración se realizó con mayor propiedad en Italia y no en el país en donde surgió.

Como requisito previo de lo contencioso administrativo era indispensable la existencia de una resolución administrativa anterior; esto es, el presupuesto de una decisión previa (régime de la décision préalable). En esas condiciones, si la decisión no se producía, como hemos apuntado, no podía iniciarse lo contencioso administrativo al acto. Con la inactividad administrativa se hacía nugatorio todo sistema de impugnación patentizando una denegación de justicia.

Los órganos de la administración tienen el deber de resolver las cuestiones que los particulares les plantean, pero puede suceder que demoren o bien que omitan la decisión, (30) Marcel Waline Manual Elémentaire de Droit Administratif.

ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren en forma verbal o mediante recursos.

Independientemente de la responsabilidad de los funcionarios, la doctrina encuentra alguna solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la administración produzca consecuencias legales.

Nos comenta el maestro Olivera Toro, que desde luego, no es posible aplicar al silencio de la administración la teoría de la decisión ficta, bien sea positiva o negativa. Hablar de decisión ficta será buscar en instituciones del proceso civil, con cargas a las partes, la solución al problema, cuando la actuación de la administración sólo satisficiera necesidades públicas.

Indudablemente que lo mejor sería establecer el sistema jurídico que obligara a los órganos de la administración a emitir sus decisiones ante las urgencias de los particulares, no obstante que pudiera pensarse que en ciertos casos se presenta un inconveniente de interés público por aplazar la resolución administrativa; pero ello no sería un motivo lícito. Ante la posible actitud negativa de la administración se hizo necesario señalarle ciertos efectos jurídicos que plasmaron en disposiciones de Derecho positivo.

Se pensó en la fórmula de "presunción legal", para que con base en ella, la jurisdicción pudiera resolver lo que la administración no quería hacer. De esa manera la pasividad administrativa no convertiría en ilusoria la existencia de lo contencioso. Así se presumió un efecto jurídico a la ac-

tividad negativa de la administración.

La laguna la llenó el llamado silencio administrativo, suponiendo que si la administración dejaba transcurrir un - plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se debería entender como si existiera la decisión previa que -- impugnar.

Asevera el maestro Olivera Toro diciendo que el llama-- do silencio administrativo en la doctrina jurídica, crea una ficción legal. Advertimos; No es un acto administrativo, sino una presunción legal. En las disposiciones francesas se es - tableció la regla siguiente: "cuando una reclamación ha sido dirigida a la Administración, el silencio de ésta, prolongado durante cuatro meses, equivale al reznazo y puede atacarla -- por un recurso contencioso.

También en derecho italiano, como lo recuerda Santi Ro-- mano, la jurisprudencia del Consejo del Estado había suplido la omisión legislativa sobre el punto, estableciendo que el transcurso de un cierto tiempo ( que podía fijarse en tér-- minos generales ) autorizaba al interesado a requerir de la administración un pronunciamiento en el recurso jerárquico-- pendiente, y si la reclamación no era atendida, se tenía - por desestimado el recurso. Esta doctrina ha recibido des-- pués sanción legislativa en la ley de 1934 (Art. 5o. aparta-- do 5o. y 6o.) al disponer que, transcurridos ciento veinte días de la presentación del recurso jerárquico sin que la autoridad superior hubiere proveído, el recurrente puede - pedir con instancia a la misma, que el recurso se tiene por rechazado para los efectos de la ley". (31)

(31) Manuel J. Argañaras. Tratado de Contencioso Admvo. p60.

El silencio administrativo es un hecho, al cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, estimatorias o desestimatorias (el sentido no es lo importante, sino la presunción). Por otra parte el silencio administrativo, dice Garrido Falla, no es una doctrina: "para que haya silencio-administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia - produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca. En este punto las declaraciones jurisprudenciales son congruentes y no dejan lugar a duda. Así la Jurisdicción de agravios ha declarado que el silencio administrativo consiste en la atribución, por disposición general, de un valor concreto al defecto de pronunciamiento expreso de un órgano ante una pretensión que exija una decisión del mismo, sin que, por ende, pueda verse la institución en ausencia de tal disposición general determinadora - del sentido del silencio ". (32)

Además, el llamado silencio administrativo, cuando una autoridad no resuelve expresamente una petición, reclamación o recursos interpuestos por un particular. Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad. Esa pasividad o incertidumbre, es un hecho al cual la ley presuntivamente le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas.

La ley presume "como " si hubiere dictado una decisión transforma la inercia, la pasividad de la administración, - en un silencio elocuente.

El silencio es la inercia de un sujeto y, por lo tanto  
(32) Fernando Garrido Falla Doctrina del Silencio Amvo.

está eliminada toda forma de actividad externa del mismo. Esta actitud se entiende como una posición de carácter negativo, de ninguna manera podrá concebirse como un acto -- negativo. " Hay numerosos casos en que la autoridad admn -- nistrativa no está obligada a informar a los particulares - de sus actos porque así puede exigirlo la seguridad, la - tranquilidad y los intereses públicos." (33)

El maestro Olivera Toro nos señala que el silencio administrativo debe entenderse pura y simplemente como una - presunción legal, de lo contrario se prestaría a torcidas- interpretaciones puesto que, en nuestro concepto, su apli- cación no origina una voluntad pública(que la caracteriza - con todos sus elementos y con la potestad pública), sino - una ficción legal. En el fondo del llamado silencio admi- nistrativo encontramos una ilegalidad en el aspecto formal (falta de respuesta ) y, también , de acuerdo con el sentido que se dé a la presunción, consintiendo o negando la peti- ción o reclamación del administrado, pudiera producir una ilegalidad sustancial, si con ese sentido que se le diera a la presunción se lesionaran arbitrariamente los intereses - del particular afectado, en contra de lo cual podría iniciar lo contencioso.

En México, el Código Fiscal, establece en su artículo 92:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las auto- ridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o , a falta de término estableciendo noventa días (33) Andrés Serra Rojas Derecho Administrativo pág.389.

El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda ".

La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 163 previene que las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria que deben sujetarse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, se considerarán firmes si dicha autoridad hace presente su aprobación o no ejercita el veto suspensivo o su desaprobación dentro de 10 días de su notificación,

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 366 establece que presentada una solicitud de registro de Sindicato si las autoridades no resuelven en 60 días, se les requerirán para que lo hagan y si en los 3 días siguientes a la solicitud no dieren respuesta se tendrá por hecho el registro.

El ilustre maestro Gabino Fraga dice " se ha limitado, con muy contadas excepciones, a establecer como una garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y de hacer conocer dicho acuerdo en breve término al peticionario. De esta manera el silencio prolongado de la administración no tiene más que un remedio directo : el de pedir amparo ante la Justicia Federal, lo cual significa que hasta después de la dilatada tramitación del juicio correspondiente, el particular podrá, en ejecución del fallo, presionar a la autoridad para que dicte su resolución, por lo que prácticamente se deja al particular en una situación poco satisfactoria ". (34)

Nosotros hemos adoptado, para los casos de silencio administrativo, la posición que sostiene Royo Villanova, al decir que si le diera significado positivo, la voluntad de la administración sería sustituida por la del particular. La inactividad del órgano público convertiría la opinión más absurda del particular en acto administrativo. Por ello se le da un valor negativo al llamado silencio administrativo.

"Estos razonamientos tendrían fuerza si al silencio se le diera un significado positivo, es decir, si se considerara que la solicitud de particular ha sido aceptada por la administración. En estos casos, en efecto, la voluntad de la administración sería sustituida por la de un particular. De esta suerte, la gestión de la cosa pública, en caso de apatía o pasividad administrativa quedaría a merced de los particulares. La pretensión más dispartada y perjudicial podría convertirse en acto administrativo a virtud de la doctrina del silencio. La administración dejaría de ser obra de administradores para transformarse en labor de administrados" (35)

Carrillo Flores, por su parte nos dice; "En el Congreso de Varsovia, el Delegado por Checoeslovaquia, Havelka, presentó una ponencia que señala las cuatro posibles soluciones para el problema de la defensa del particular frente al silencio de la administración. Son éstas; primera, que a petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, éste pase de la autoridad que debió resolver a otra: segunda, que de oficio una segunda autoridad se avoque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado; tercera, que expirado el plazo

(34) Royo Villanova Elementos de Der. Admvo.T. I págllo.

(31)

por una ficción legal se entiende que la autoridad ha decidido afirmativamente a las pretensiones del particular; o cuarta, que por lo menos corrido ése mismo plazo, se considere decidido el caso en forma negativa al particular, de manera que pueda éste desde luego intentar los recursos administrativos o jurisdiccionales que proceda, planteando el fondo del asunto ante la autoridad que deba decidir el recurso. El Congreso se inclinó por los remedios de fondo, pero no optó por ninguno en particular, Dijo solamente que han de procurarse que las leyes administrativas establezcan que a la expiración de los plazos se dé algún valor jurídico al silencio de la autoridad, ya en el sentido de estimar el silencio como un rechazamiento para que el interesado pueda elevar su defensa ante la autoridad jurisdiccional"(35).

Tratando de concretizar en base a lo analizado diremos que el silencio administrativo, surge ante la negativa de dar respuesta a la petición del administrado. Por lo que podremos iniciar el contencioso tomando como fundamente la decisión a impugnar. Observamos que se creó una presunción legal a efecto de que, con base en ella, la jurisdicción diera la respuesta procedente a lo que la administración guardaba silencio. Mediante éste, se crea una ficción legal aplicable a un hecho, al cual la ley le concede consecuencias jurídicas. No importando ya el sentido que se le dé (afirmativo o negativo), sino la existencia de ella.

La tesis no resuelve ningún problema de interpretación

(35) Antonio Carrillo Flores La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración, pág.103.

ya que no hay expresión de voluntad. Sólo ante la pasividad de la Administración, la ley presume "como " si se hubiere dictado una decisión.

La pasividad administrativa no es un acto negativo, sino una actitud negativa de la administración,. Cuando no contesta la instancia la administración, obra con ilegalidad formal, pero puede haber o no ilegalidad sustancial, según el sentido que se le dé a la presunción y su afectación arbitraria a los intereses particulares.

Hay casos en los cuales, aun cuando la voluntad de la Administración no se exprese en ninguna forma, se presupone su existencia. En este caso nos encontramos frente al problema que tanto ha preocupado a la doctrina sobre el silencio de la Administración.

"Este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y -- tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa." (36)

Para precisar los casos en los cuales el silencio produce efectos jurídicos, se ha separado la hipótesis en que la autoridad está facultada para actuar o no actuar según su discreción, de aquella en que el ejercicio de la función constituye una obligación jurídica, y se dice que, mientras que en el primer caso no puede darse la figura del silencio con la trascendencia jurídica, porque la abstención es el ejercicio de la facultad conferida por la ley de no usar el poder, en el segundo el silencio sí es particularmente im-

portante por sus consecuencias puesto que constituye la falta de cumplimiento de una obligación jurídica que de existir frente al derecho de un particular, requiere una solución satisfactoria.

En efecto, la situación del particular que ha formulado una solicitud para que se dicte en su favor un acto administrativo, o que ha interpuesto un recurso administrativo contra un acto que lo afecta, quedaría al arbitrio de las autoridades si éstas se abstuvieran de resolver las instancias que les fueran dirigidas, pues como el particular no puede recurrir administrativa o judicialmente mientras no haya un acto que niegue expresamente lo solicitado, prolongando la abstención se nulificarían prácticamente los derechos que las leyes otorgan.

"Para evitar ese resultado, la doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el término señalado en la ley la Administración permanece en silencio debe, a falta de disposiciones expresas, presumirse que hay una resolución negativa y se ha considerado que ésta es la única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que sólo la Administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo sólo resta interpretar el silencio como una negativa. De otra manera tendría que ser el particular o los Tribunales los que se sustituyeran a la Administración, presumiendo en una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría a sus intereses privados los intereses públicos, o que los Tribunales se convertirían en administradores con viola-

ción flagrante del principio de separación de Poderes". (Massip Acevedo, op. cit )

Nuestro sistema legal se ha limitado a establecer como una garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada por escrito de manera pacífica y respetuosa y de hacer conocer dicho acuerdo en breve término al peticionario. De ésta manera el silencio prolongado de la Administración no tiene más que un remedio directo : el de pedir amparo ante la Justicia Federal, lo cual significa que hasta después de la dilatada tramitación del juicio correspondiente el particular podrá en ejecución del fallo presionar a la autoridad para que dicte su resolución, por lo que prácticamente se le deja en una situación poco satisfactoria.

Con excepción a este sistema general, y sin perjuicio de que el particular haga uso del juicio de amparo, el Código Fiscal como ya habíamos comentado anteriormente en su artículo 92, considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que la ley fija, o a falta de término establecido, en el de noventa días.

Tratando de fijar la significación jurídica del silencio Fernández de Velasco expresa que "en derecho administrativo el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano, por la abstracta prevenida por la ley".

En realidad es exacta esa significación, puesto que en los casos que la ley prevé, debe entenderse que la aplicación de ella está subordinada bien a un acto jurídico de ---

clarado o al silencio durante determinado tiempo; es decir, que este hecho negativo debe entenderse como la condición para que la ley se aplique en un caso concreto, exactamente como el acto positivo condiciona también dicha aplicación.

El procedimiento administrativo se ha caracterizado por la carencia de solemnidades y en su consecuencia una mayor rapidez. Por lo que se ha hecho indispensable que la ley venga a establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y responsabilidad consiguientes. Pero sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que el transcurso de un término sin que la autoridad resuelva, determine presuntivamente que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo, es decir, deberá aplicarse la teoría del silencio de la Administración que ya hemos estudiado anteriormente.

A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que deben caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos. Para lo que nos adentraremos en el siguiente capítulo al estudio de las garantías individuales o constitucionales para relacionarlas en conclusión con

(36)

con los actos administrativos para garantizar el derecho de los particulares no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental.

CAPITULO III.- PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR EL ACTO  
ADMINISTRATIVO.

A) Garantías Constitucionales - Antecedentes.

La esencia del procedimiento administrativo estriba en que es la actividad necesaria para la formación de la voluntad, en el campo de la administración.

Es la vía que conduce a la meta o sea el acto administrativo.

El procedimiento administrativo se establece tanto en beneficio de la administración, como en el de los particulares. La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a Derecho, en juridizar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia, mientras que los administrados quieren -- estar garantizados en contra de arbitrariedades y caprichos de la administración, cumpliéndose las formalidades preestablecidas y dandoseles seguridad jurídica. " Por ello son las garantías otorgadas, la contrapartida de -- los poderes exorbitantes de la Administración, así como una seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas, mal estudiadas y vejatorias." (37)

Es principio aceptado, en forma general, el respeto de la garantía de audiencia. Privar de garantía de defensa equivale, virtualmente, a privar de Derecho, por lo -- que entendemos que antes de afectar los derechos de cualquier particular, debe oírse al interesado, que puede así hacerse entender antes de obedecer.

(37) Le Controle Jurisdictionnel de l'Administration,  
pág. 221.

En Francia, jurisprudencialmente, se señalan los siguientes derechos en el procedimiento administrativo; " Una citación en forma regular, un plazo para comparecer, una -- defensa libre que comprende: 1) audiencia del ciudadano, -- y 2) respeto a las fases normales del procedimiento.

En nuestro país, el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales -- previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Las formalidades esenciales del procedimiento están - constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley. Al efecto nos señala el maestro Olivera Toro que:

a) "No es necesario que el procedimiento administrativo sea en forma de juicio, porque de ser así, con dificultad podría explicarse la atribución al poder administrativo - de determinadas facultades, si se le obliga a ejercitarlas en los términos mismos del procedimiento judicial. Si no se admite que el poder administrativo pueda realizar sus - actos siguiendo un procedimiento especial, sería más lógico conservar al poder judicial todas las facultades que hayan de realizarse en los términos del procedimiento judicial" (38)

b) Tampoco puede válidamente sostenerse que las formalidades administrativas deban consistir necesariamente en un juicio ante autoridades judiciales, ya que ello implicaría el absurdo de reunir dos Poderes en uno e impedir la marcha de los asuntos administrativos.

c) En efecto, la H. Suprema Corte de la Nación ha dicho: "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes... La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que se sigan las autoridades y que lleguen a privar de derecho a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar defensas adecuadas". Dice el maestro Gabino Fraga.

No se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa.

Por otra parte, el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece: "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.

I. Por mandamiento escrito se entiende un documento

en que la resolución aparezca de manera fehaciente.

II. La autoridad competente es la legalmente constituida que actúa dentro de la órbita de las facultades que le asignan la Constitución, las leyes secundarias y reglamentos.

III, Fundar la resolución significa apegarse a los términos de mandato del Derecho, expresando éste. Basarse en una disposición normativa general .

Por lo que apreciamos una situación de hecho en relación con las normas jurídicas que regulan la actividad administrativa.

El maestro Ignacio Burgoa establece que debe existir una concurrencia de fundamentación y motivación o sea que 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 comprendido dentro de ella.

Así, la enunciación de los hechos es la "justificación" del acto; la norma aplicable, el "título o causa" para la actuación de la administración. El vínculo de unión entre unos y otra es la "motivación".

Por eso la Suprema Corte ha decretado que las autoridades deben expresar en sus resoluciones las razones y motivos que tengan para dictarlas, toda vez que en el artículo 16 exige que exista un precepto legal en el que sean fundadas esas resoluciones y un motivo para dictarlas.

Semanario Judicial de la Federación.

Tomo XXXVIII , pág . 199

Tomo XXVI , pág. 252

Tomo LXXI , pág 5812

(41)

"Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido dos excepciones en las que, a pesar de existir una privación de propiedad, se ha considerado que no es necesario el juicio previo a que alude el artículo 14.

Tales excepciones son las relativas a la expropiación por causa de utilidad pública y al ejercicio de la facultad -económico -coactiva." (39) Pero éstas las estudiaremos con mayor detenimiento en el inciso D) del presente capítulo donde -hablaremos de la garantía de Audiencia y Legalidad dentro del Procedimiento.

B) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL.

Antes de emitir el acto administrativo se cumplen determinadas formalidades, que son caminos fijados por la ley y estructurados genéricamente en los preceptos constitucionales.

A las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y lo crean, se les denomina procedimiento.

Igualmente advertimos que las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo, no deben confundirse con las del proceso contencioso administrativo; las primeras se refieren al acto, las segundas a su control.

El maestro Segismundo Royo Villanova dice al respecto "el procedimiento administrativo no nos lleva al aula magna de la justicia administrativa, sino solamente a su vestíbulo". (40)

De esta manera concluimos que el procedimiento administrativo debe entenderse como la actividad básica, para la formación de la voluntad en Derecho Público, en el campo de la administración.

Por lo que entendemos al procedimiento administrativo como la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa.

Hablamos del procedimiento como garantía jurídica; "La necesidad de observar ciertas formas se considera con razón, como una garantía de que el contenido se ajusta a de

(40) Royo Villanova, Revista de Estudios Políticos #48.p.64.

recho" comenta el mismo autor.

"Langrod ha realizado un estudio comparativo de las diferentes soluciones legislativas que se han dado a este problema (el del procedimiento administrativo) y distingue tres grupos de países; 1) países sin Derecho administrativo procedimental, el prototipo de los cuales está representado por Francia, donde la noción del acto administrativo ha llegado a absorber y nublar todo el proceso de su creación progresiva, todas esas operaciones preparatorias entre las que deben precederle fatalmente para que tome cuerpo; 2) países que han adoptado soluciones intermedias entre las que se cuentan Inglaterra y ciertos países continentales como España, Portugal, Suecia e Italia; 3) países donde existe un Derecho administrativo procedimental, a la cabeza de los cuales se encuentra Austria". (41)

En la actualidad se investigan los principios del procedimiento administrativo y, los ordenamientos jurídicos constitucionales dan a la cuestión un variado tratamiento pero se busca un procedimiento adaptado a las necesidades de administración moderna, para después formar Cuerpos de Leyes, reuniendo la dispersa normativa vigente.

"El factor que domina el desenvolvimiento del aspecto de procedimiento del Derecho Administrativo americano es la disposición de la Constitución Federal en virtud de la cual ninguna persona puede ser privada de la vida, de la libertad o de su propiedad sin "due process of law". En su aplicación (41) Fernando Garrido Falla, Tratado de Der. Admvo. t I p 456,

(44)

cación al Derecho administrativo el due process esencialmente es la exigencia de que los interesados sean oídos de una manera equitativa e imparcial. Deben ser llamados y oídos antes de que se pronuncie una decisión administrativa que podría afectar sus bienes o su persona. Las reglas esenciales de la prueba deben ser respetadas por la administración; las decisiones deben ser motivadas en hecho y en derecho". (42)

En Francia, jurisprudencialmente, se señalan los siguientes derechos en el procedimiento administrativo; "Una citación en forma regular, un plazo para comparecer, una defensa libre que comprende; 1) audiencia del ciudadano y 2) respeto a las fases normales del procedimiento ".(43)

En nuestro país las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas por los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Fundamental, las cuales tratan de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley.

El acto administrativo requiere para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo a las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.

(42) y (43) Bernard Schwartz, Le Droit Administratif Americain, Librairie du Recueil Sirey, 1952, p. 105.

## C) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

No siempre en los actos que realiza la administración en el ejercicio de su función administrativa afecta a los particulares , ya que dentro de ella quedan comprendidas - múltiples actividades de orden material o bien actividades jurídicas que no tienen carácter imperativo, como son las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del Estado; pero, en realidad, estas actividades sólo exigen procedimientos de carácter técnico, que no interesan directamente al derecho, o bien sólo tienen trascendencia en el dominio de éste dentro de la esfera de la propia Administración, y aunque en ambos casos la autoridad esta obligada a seguir ciertas normas, su actuación no suscita problemas de interés legal especial.

El procedimiento administrativo adquiere relevancia - cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos, el derecho positivo ha adoptado estas tres posiciones: o bien no ha regulado ningún procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o, en fin,, ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial.

La primera posición, es decir la falta de regulación - del procedimiento es muy explicable según el maestro Fraga - ya que dentro del derecho administrativo, ha ocurrido que , a diferencia de otras ramas del Derecho tan bien elaboradas ya como la del derecho civil, la legislación positiva - se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omi-

tiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente, tanto por la imprecisión que todavía existe en las nociones del derecho administrativo, como por la circunstancia de que, en nuestro régimen legal, los principios constitucionales predominantemente liberales que rigieron con la Constitución de 1857 reducían las intervenciones del Estado en la vida de los particulares a un grado en que no era muy sensible la falta de reglas de procedimiento administrativo.

La segunda posición, o sea la del procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, constituye una clara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial. Es decir, asimilar las instituciones del derecho público a las del derecho privado y que trata de explicar las primeras por los principios que rigen a las segundas, tendencia que ha criticado el maestro Gabino Fraga por las consecuencias fatales que prácticamente se producen si el Estado ha de subordinarse a normas inspiradas fundamentalmente en la salvaguardia de intereses privados, y no en la debida conciliación del interés privado con las exigencias del interés público que la Administración tiene que satisfacer mediante su actuación.

Existe otra razón que se opone a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial, y es la que deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la

existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, - por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después - de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.

Ahora bien, es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido, de donde se desprende que si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo son diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la Administración. El mismo procedimiento judicial ha necesitado diversificarse para adaptarlo a las diversas exigencias de las relaciones jurídica que pueden entrar en conflicto, y así, la vía ordinaria, la vía sumaria, la vía ejecutiva, el procedimiento mercantil, etc., son ejemplos elocuentes de que, aun en el dominio propio de la función jurisdiccional, no puede existir un procedimiento único.

Finalmente, la última posición adoptada por nuestro régimen legal consiste, como hemos dicho, en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario. Esta posición ha obedecido como se acaba de decir, a la necesidad de acomodar la manera de actuar de la Administración a las necesidades que ella tiene que satisfacer, reconociendo así que el procedimiento para ser útil y eficaz -

debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa. (44)

Entre esos procedimientos especiales podemos señalar como ejemplos los establecidos para la determinación de los créditos fiscales, para fijar las bases de las obligaciones tributarias a cargo de cada causante, para la obtención de concesiones de explotación de bienes de la Nación (aguas, minas, tierras ) o de servicios públicos (vías de comunicación, transportes, energía eléctrica, etc.); para la obtención de patentes de invención o registro de marcas y avisos comerciales ; para la naturalización de extranjeros; para la autorización de escuelas privadas de enseñanza primaria, secundaria y normal; para la expropiación por causa de utilidad pública, etc.

D) GARANTIA DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En el procedimiento administrativo en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos. No se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa.

En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares debemos estudiarlas no sólo en los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional en sus artículos 14 y 16 como ya antes lo hemos analizado en el primer inciso del capítulo III.

El precepto del segundo párrafo del artículo 14 dice; "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia

de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no sólo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional.

En ejecutoria de 10 de marzo de 1942, tomo LXXI, pág.-4156, se afrontó el problema de si una ley secundaria es contraria al artículo 14 constitucional cuando no organiza ningún procedimiento en que se dé audiencia al interesado. Respondiendo a ésta cuestión, la Corte dijo : "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que "se oiga a las partes". Y más adelante agrega: "salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa de los interesados, en todos los casos administrativos..La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos aun particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas."

En innumerables ejecutorias posteriores todavía se ha dado un paso más adelante pues recientemente se ha venido a sostener que aunque la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad

gubernativa obligada a observar las formalidades esenciales para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional ". (V. Jurisp. de la S. C. de J. 1917-1975, Segunda Sala. Tesis 336, pág. 564. Tesis 339 pág. 569.)

La doctrina y la jurisprudencia han reconocido dos excepciones en las que, a pesar de existir una privación de propiedad, se ha considerado que no es necesario el juicio previo a que alude el artículo 14.

Tales excepciones son las relativas a la expropiación por causa de utilidad pública y al ejercicio de la facultad económico-coactiva.

"En la expropiación, el artículo 27 constitucional dispone que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin que prevenga ni la audiencia de los afectados, ni la intervención de la autoridad judicial. El procedimiento administrativo de apremio es el que en nuestra legislación constituye el ejercicio de la llamada facultad económico coactiva y la jurisprudencia invariablemente ha sostenido la legalidad de tal ejercicio y los estudios doctrinales que sobre él se han hecho, han llegado a tal conclusión." (45)

Las reglas de procedimiento pueden ser de dos clases:  
a) facultativas y b) imperativas.

En el segundo caso la administración tiene que cumplir con el procedimiento, tal como sucede con el acatamiento de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Si se omiten las formalidades, la declaración será tachada de vicio de procedimiento.

Jurisprudencia; Compilación de la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el período 1917-1954. Tesis 468, pág 901. "En materia de expropiación no rige la garantía de audiencia con agrada en el artículo-14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental." Tesis 476, pág. 912. "El uso de la facultad económico coactiva por las autoridades administrativas, no está en pugna con el artículo 14". En la misma página, en tesis que no establece jurisprudencia "La diligencia de requerimiento es la base del procedimiento económico-coactivo y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación ulterior resulta viciada, si no consta que el ejecutado ha tenido conocimiento, de algún otro modo, de dicho requerimiento, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 constitucionales." Tomo XXV. Sullivan de Patiño Joana Loretto, página 1690.

Ahora bien, "El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo ". (45)

Proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, y puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es con-  
(45) Fernando Garrido Falla Tratado de Der. Admvo. pág 200.

forme a la ley. Así, la sumisión de la administración a los dictados de la ley no es sino la expresión más patente de la actuación administrativa a la ley, existirá regularidad jurídica de la administración. Para algunos autores, el término ley, se toma en una acepción más amplia que es el Derecho, (46)

El principio de legalidad que apoya el sistema administrativo encuentra su origen en la teoría de la división de poderes, ya que de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administrados se convertirían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarán.

"Puede temerse, decía Montesquieu, que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos "(47) razón por la cual, la actuación del Poder ejecutivo tiene su límite en las disposiciones del legislativo, conformando su actuación a esas disposiciones.

Señala el maestro Olivera Toro que la división de poderes puede considerarse:

- a) Como postulado político
- b) Como principio de división del trabajo.

I. Como postulado político fue dogma del liberalismo formulado por Montesquieu para salvaguardar la libertad, a efecto de que el hombre no abusará del poder que se le confiara por lo que "hace falta que el poder detenga el poder". (48)

En la práctica ese principio no se estableció con la claridad como una pureza doctrinaria lo concibiera, de tal (46) George Vederl, Manuel de Droit Administratif, p. 143

(47 y 48) Montesquieu, El Espíritu de las leyes, pág. 150:

modo que se encomendara cada poder a un determinado órgano - exclusivamente, esto es, ajeno a la competencia de los otros dos; por el contrario, las actividades de los poderes se entrecruzan, hay armonía y coordinación entre ellos.

A éste respecto, Ludwing Spiegel, examinando el contenido del Capítulo 60. del Libro XI del Espíritu de las Leyes, en el párrafo que señala : "En cada Estado hay tres clases de poderes (pouvoirs), el poder (le puissance ) legislativo nos señala que ; "Ya no se habla de los tres poderes del Estado, sino de uno solo. Como verbo no sólo significa "Poder" sino también potencia, fuerza y nadie puede poner en duda que la Legislación, la Administración y la Justicia son fuerzas - dentro del Estado. " (49) .Hay un sólo Poder del Estado, con tres facetas o fuerzas que armonizan.

2.- Desde el punto de vista orgánico, o como principio de -- división de trabajo, la tesis de la división de poderes perfecciona la labor o las tareas del Estado, armonizando las funciones entre los diversos órganos de Poder público en la -- búsqueda de una buena repartición del trabajo. "En el Estado - moderno (díces Alfredo Roco ) la especificación de poderes, es la regla, pero tal especificación no debe ser interpretada como una separación absoluta y mecánica. Se trata siempre de órganos de un mismo organismo y de partes de un único conjunto. El principio de división de poderes es por tanto principio de especificación de órganos y funciones, en sustancia de división de trabajo , pero es también por lo mismo, un principio mismo de coordinación, porque superior aún al ---

(49) Ludwing Spiegel, Der. Administrativo, pág. 44.

al principio de especificación, es el de la unidad y organicidad del Estado. No podemos pensar que cada uno de los tres poderes del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Jurisdiccional, vivan encerrados en sus casillas, ignorando los otros y siendo por ellos ignorados. Todos los poderes no son más que órganos de un mismo organismo. "Es el Estado en su indestructible unidad orgánica, el que se muestra a veces como Poder Legislativo, otras como Poder Ejecutivo y otras como Poder Judicial, pero siempre queda uno en esencia" Dice José Ortiz Díaz, en el Principio de Coordinación en la organización administrativa. Pág. 9 y 10.

El principio de legalidad como queda dicho, "postulado por la misma mecánica de la división de poderes", indica que la administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior, la que debe tener características de abstracción, generalidad, impersonalidad, permanencia, etc., atributos del acto legislativo al que está sujeto la actividad administrativa. Por lo tanto concluye Garrido Falla existe sometimiento a la norma legal y determinación de trabajos a realizar.

La consideración hecha significa que el principio de legalidad, derivado de la división de poderes, implica; 1) sumisión de la actividad administrativa al Poder Legislativo; 2) respeto a la ley; 3) limitación del actuar de los funcionarios públicos que no pueden tomar decisiones que no sean conformes a la ley.

La violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad; en resumen arbitrariedad señala, Serra Rojas A.

establece que en tales casos el funcionario considere la ley indebidamente, por los siguientes motivos: "1) No la toma en cuenta; 2) Señala una indebida interpretación; 3) La aplica con exceso; 4) Reduce el campo de su aplicación; 5) Aplica otra ley, mas no la indicada para el caso ".

El principio de legalidad genera seguridad jurídica para los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la Administración no estuviera ligada a normas jurídicas, y a la vez produce firmeza en la actuación administrativa que sera conforme a los dictados de la ley, traduciéndose por tanto en una actuación coherente.

Es preciso señalar que la acción administrativa encuentra en la ley su motor y su límite; su motor porque la norma jurídica distribuye las competencias, otorga a cada agente el título que lo habilita para obrar, le asigna los objetos que debe atender y le confiere, para ello, los poderes necesarios, y su límite, ya que la acción administrativa no puede contrariar a la ley.

En tres aspectos o campos es en donde opera el principio de legalidad :

I.- Cumplimiento, en la actuación administrativa, de las formas que determine la ley para cada caso.

II.- Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la ley, esto es, que la decisión administrativa sea conforme a la ley previamente dictada.

III.- Respeto por el órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa,

al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley.

Esta jerarquía determina, a su vez, la igualdad que llamaríamos formal, de creación de las leyes únicamente por el órgano legislativo, con excepción de:

"Excepción que establece el artículo 29 de la Constitución".

"La Ley del 10. de septiembre de 1945, que faculta al Ejecutivo para legislar en todos los ramos de la Administración pública en cuanto fuese indispensable para la eficaz - defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de las instituciones fundamentales, por todo el tiempo que durara el estado de guerra."

"Las facultades del Consejo Superior de Salubridad, - contenidas en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución"

"El artículo 11 transitorio de la Constitución"

En relación con el principio de legalidad han surgido - dos posiciones:

1.- La actividad de la administración se considera como ejecutora de la ley; ella únicamente cumple con la voluntad del precepto legislativo, en el que se estima comprendidas - las necesidades colectivas que deben satisfacerse para la armonía de la vida social; esto es, el esquema de la ley comprende exactamente lo que tiene que realizar la administración y la misión de ésta se reduce a la ejecución mecánica de los actos que determina la regla general. Le está prohibido toda libertad de apreciación, toda iniciativa. Su si -

tuación se encuentra vinculada a la ejecución precisa de las leyes.

2da. La administración tiene como finalidad esencial la satisfacción de necesidades o intereses públicos, y la ley sólo le proporciona el medio jurídico apto para conseguir un determinado resultado. Se sirve de las normas y procedimientos jurídicos para la consecución de sus fines.

Al respecto, consideramos que la actuación de la administración se mueve dentro de una órbita predeterminada que es el Derecho, al que no puede infringir, bajo pena de incompetencia o ilegalidad, pero sin olvidar la realidad social subyacente, en donde los intereses colectivos son determinantes, y hay que satisfacer, apartándose de un rigorismo legal, frío y sin vida.

Además de observar dentro de la temática del Derecho administrativo la legalidad de la Administración, debemos tener en cuenta que en la actualidad el Estado ha tomado ingerencia en la vida social, en la satisfacción del bienestar común, y así, tiene que conseguir un aumento de bienes, prestaciones y servicios, para que disfruten los ciudadanos de un reparto más justo de los mismos.

E) PROCEDIMIENTO DE ACCION DIRECTA FRENTE AL REGIMEN DE -  
SEPARACION DE PODERES, ARTICULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES.

El acto administrativo perfecto produce sus efectos a -  
partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se  
cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer pa-  
ra que el propio acto sea conocido, tales como los relativos -  
a la notificación mediante comunicación personal, o mediante -  
publicación en algunas de las formas que las mismas leyes dis-  
ponen.

Pero puede ocurrir, y esto principalmente cuando se tra-  
ta de actos que imponen a los particulares alguna obligación -  
que puedan afectar la esfera jurídica de los mismos particula-  
res, que el acto no sea voluntariamente obedecido. Entonces -  
surge el problema de cómo debe proceder el Poder público para -  
la ejecución de sus resoluciones.

Con objeto de comprender este problema conviene examinar  
lo que ocurre en las relaciones civiles cuando un particular-  
pretende ejercitar sus derechos o exigir de otro particular el  
cumplimiento de sus obligaciones.

El derecho común en este aspecto está dominado por la ne-  
cesidad de evitar la anarquía social que resultaría si se per-  
mitiera que los particulares pudieran por medio de acciones di-  
rectas proceder al ejercicio de sus derechos y ha establecido -  
la exigencia de que el Poder público se constituya en interme-  
diario para decidir con su autoridad y mediante procedimien -  
tos adecuados, los conflictos que surjan por falta de cumpli -  
miento voluntario de las obligaciones civiles.

Es decir, el derecho común está dominado por el principio, elevado en nuestro régimen a la categoría de precepto constitucional, ni ejercer violencia para reclamar su derecho (Art. 17 Constitucional). De manera que serán los tribunales los intermediarios indispensables para que el particular ejercite sus derechos.

Cuando se trata de resoluciones administrativas, la Administración está capacitada para proceder en forma directa, es decir, sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Según el maestro Gabino Fraga, ésta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena, se realicen en forma administrativa y no estén sujetas a trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial. Reposo además sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales.

En la jurisprudencia angloamericana la acción directa de la Administración se considera como excepcional. Freund dice lo siguiente al respecto; "La expresión de "poder sumario" se

usa para designar el poder administrativo de aplicar coacción o fuerza contra las personas o las propiedades a fin de obtener un propósito legal, sin que tal acción se autorice por un mandamiento judicial." "En jurisprudencia angloamericana, tal poder constituye una anomalía desde el momento en que normalmente la vía de coacción se desarrolla a través de los tribunales". (Administrative powers over persons and property, - pág. 196 ). Sin embargo, el mismo autor admite que ese poder sumario existe en extensión considerable dentro del sistema legal de los Estados Unidos, abarcando desde el secuestro provisional hasta la destrucción de la propiedad, y que tiene su campo de aplicación en materia de correos, de navegación, de impuestos y del poder de policía.

En nuestro sistema legal, la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones no puede admitirse lisa y llanamente, pues, a falta de una disposición constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la Constitución y con algunos de sus preceptos especiales que aparentemente la rechazan.

En efecto, el régimen constitucional de separación de Poderes puede ser un serio obstáculo para admitir el carácter ejecutorio de los actos administrativos, ya que a primera vista la resistencia al cumplimiento de una obligación crea un conflicto que debe someterse a la resolución del Poder Judicial. Sin embargo, esa aparente incompatibilidad no existe realmente, pues como lo ha sostenido un distinguido profesor de derecho constitucional, "la doctrina (de separación de --

Poderes ) no representa otra cosa que una forma de distribuir entre los diversos órganos del Poder público las diversas tareas encomendadas al Estado, y por lo tanto, el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad consiste en que la distribución de las funciones se haga por las leyes constitutivas, de tal suerte que las autoridades tengan bien definidas las esferas de su competencia y obren solamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otras ramas del Poder." (Bassols, La nueva ley agraria, pág. 81)

Por lo que concluye el mismo autor que la única cuestión por dilucidar en cada caso es la de saber a qué autoridad le encargó la ley constitutiva una función determinada, y resuelto este punto, deja de intervenir toda idea relativa a supuestos derechos privados de la división de Poderes. En resumen se trata únicamente de interpretar los textos constitucionales para saber quién es competente conforme a ellos".

Por otra parte, esa misma resolución es la que deriva del artículo 16 constitucional, puesto que al referirse a que nadie puede ser molestado en su persona ni en sus bienes, sino mediante orden de autoridad competente, se está refiriendo a la competencia que constitucionalmente se ha atribuido a cada uno de los Poderes, de donde resulta que el problema queda reducido a determinar si la facultad de que se trata está o no dentro de la esfera de acción atribuida al Poder Ejecutivo.

Analizando el artículo 17 veremos que consiste en la afirmación de que como ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, la Administración, lo mismo que los particulares, no puede usar de la coacción para llevar adelante sus propias resoluciones,

Este argumento ha sido ya destruido desde hace tiempo cuando Ignacio Vallarta lo estudió en relación con la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva. En esa ocasión se expresó en estos términos: "Llamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegara a establecerse, sería sólo sobre las ruinas del orden social... Y para contestar directamente la objeción se puede decir que la jurisprudencia no tolera que como violencia se repunte el apremio que una autoridad emplea en los términos de la ley para hacer cumplir sus mandatos, porque la violencia está precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción. Una antigua ley española la define así: "Cosa que es hecha a otro torticiaramente de que no se puede ampara al que la recibe" (ley la. tít. 10, part 7), y todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de la violencia, la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea. Suponer, pues, que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir todos los principios..." (Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, 1885, pág. 151). Por lo que deducimos que el artículo 17 constitucional no es un obstáculo para la acción directa de la Administración.

El argumento que deriva del artículo 14 de la Constitución se ha hecho consistir en que ese precepto dispone que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino por los tribunales previamente establecidos; es

decir, que es al Poder Judicial y no al Ejecutivo al que corresponde intervenir cuando se trate de llevar a cabo aquella privación. De tal manera, que este precepto legal se opone al reconocimiento de la competencia de la Administración para emplear la acción directa en ejecución de sus propias resoluciones.

Sin embargo, el argumento no es concluyente por varios conceptos. Uno, el de que los actos administrativos no son en todos los casos privativos de derechos de los particulares, y por lo mismo no reza respecto de ellos la prescripción constitucional. Otro, consiste en que hay casos en que la Constitución autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para hacer la referida privación, que es lo que ocurre cuando establece el régimen de la expropiación por causa de utilidad pública, las dotaciones y restituciones agrarias, la delimitación de terrenos comunales, la revisión de concesiones que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales (art. 27); en casos de conflictos de trabajo (art. 123) en los de expulsión de extranjeros cuya permanencia en el país se juzgue inconveniente (art. 33), y en los casos de salubridad general en los que de una manera expresa se declara que la autoridad sanitaria será ejecutiva, lo cual no puede significar cosa diferente de que sus resoluciones podrán ejecutarse directamente por ella misma (art. 73. frac XVI).

Estas limitaciones a la aplicación del artículo 14 son por sí solas bastantes para dejar un amplio campo a la acción directa del Poder Administrativo en la ejecución de sus propias resoluciones; pero, además, pueden agregarse otras ra -

ziones que consisten principalmente; a) en la carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos; b) en la inutilidad de la creación constitucional del Poder Ejecutivo si no puede llevar a cabo sus determinaciones más que por conducto del Poder Judicial.

Efectivamente, dentro de la competencia del Poder Judicial, su intervención en actos del Ejecutivo sólo tiene lugar en las controversias que se susciten; a) cuando violan garantías individuales o invaden la soberanía de los Estados (Constitución, Art. 103 ); b) cuando la Federación es parte (Constitución, Art. 104); y c) según algunos autores, cuando verse sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales ( Constitución Art. 104 fracc. I ) y en ninguno de ellos puede encajarse la facultad de intervenir para ejecutar resoluciones administrativas. El juicio de amparo, que es el procedimiento para el primer caso, no puede por su naturaleza concluir con un mandamiento de que se ejecuten dichas resoluciones. La competencia en los casos en que la Federación es parte, ha quedado determinada jurisprudencialmente en el sentido de que ella se refiere a las controversias diversas de las que surgen con motivo de la ejecución de resoluciones administrativas. Y finalmente, la facultad de dirimir las controversias que se susciten con motivo de aplicación de leyes federales, aunque en nuestro concepto sólo puede referirse a casos civiles o criminales, según los términos de la ley, y no a casos administrativos, aún considerándola aplicable a éstos últimos , ha-

ría necesaria , de acuerdo con autorizadas opiniones, una ley reglamentaria que nunca ha existido, lo que implicaría paralización de la actuación del Poder Administrativo hasta que esa ley se expidiera y hasta que ella pudiera considerar como controversia judicial la simple falta de voluntad de los particulares para cumplir una resolución administrativa.

Por otra parte, constituye un argumento poderoso para reconocer al Ejecutivo competencia para la ejecución directa de sus actos, pues si se sostiene que sólo el Poder Judicial puede intervenir en esa ejecución, sería como dice el Lic. -- Fraga letra muerta la facultad atribuída al Ejecutivo para -- ejecutar la ley y para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta tesis ha sido admitida por -- nuestros tribunales y ha sostenido que "Como el Estado lleva a cabo el cobro de impuestos determinados por las leyes, no en uso de una facultad sometida al régimen del derecho privado, sino en ejercicio de un conjunto de atribuciones que -- las leyes fiscales reglamentan y que indiscutiblemente tiene el carácter de autoritarias, en cuanto que son manifestaciones claras de soberanía material del propio Estado, es notorio que dicho cobro de impuesto no tiene que hacerse judicialmente, sino mediante disposiciones ejecutivas y unilaterales, que si bien pueden ser sometidas a una revisión jurisdiccional posterior a solicitud de los afectados, no requieren tales disposiciones para su validez la sanción previa de los tribunales. ". (S. J. de la F. Tomo XXXIII, pág. 2960)

Todo ésto, nos lleva a la conclusión de que en términos generales y desde el punto de vista constitucional es perfec-

tamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial, nuestro régimen legal se ha resistido en principio a admitir la existencia de esa facultad, pues ha considerado, por una parte, que no es de la esencia del acto administrativo el que sea dictado y ejecutado por la misma autoridad, y por otra, que no hay inconveniente constitucional alguno en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial (la consignada en la fracción I del artículo 104, a que antes nos referimos) encomiende a este último el procedimiento de ejecución del acto administrativo. (50)

Dada la interpretación anterior, recordemos que la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro Poder, encuentra su origen y fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es natural que se entienda que el propio Poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos.

## F) FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

El artículo 14 constitucional la hace consistir en un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, pero la interpretación posterior ha venido a establecer el principio de que el procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del precepto constitucional.

La doctrina constitucional en nuestro país ha definido con exactitud lo que debe entenderse por esas formalidades, esenciales. Así el licenciado Basols, ex profesor de la clase de Garantías y Amparo en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, dice lo siguiente en la introducción a la Nueva Ley Agraria, publicada el año 1927: En la época actual, en que debemos considerar definitivamente desechadas todas las influencias sacramentales, formalistas y religiosas en los procesos judiciales, no hay razón alguna para persistir en la tendencia de organizar los juicios sobre otras bases que no sean las que impone la razón y las que se derivan de la necesidad de lograr una administración justa y garantizadora de que las leyes se aplicarán exactamente en los casos concretos que motiven la intervención del poder público", y agrega que ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes -- que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales: lo que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse

y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar - de presentar sus defensas; 2o. que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre , y quién sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad. 3o. que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4o. por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.

La conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquier otra causa.

Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe procederse a su ejecución voluntaria o forzada o bien hacer una revisión de ella ya de oficio o ya a petición de parte.

Abriéndose así nuevos procedimientos bien sea para la ejecución, bien para la revisión administrativa del acto o bien finalmente para la revisión del mismo cuando habiendo adquirido definitivamente el carácter de orden administrativa, el particular lo pueda impugnar por medio del contencioso-administrativo.

## C O N C L U S I O N E S

I.- El Acto Administrativo es aquél por medio del cual se va a materializar la función administrativa, siendo dicha función, producto de la actividad del Estado y teniendo como base dos aspectos esenciales; 1) Su unilateralidad y 2) La producción de efectos jurídicos.

En cuanto a su unilateralidad el acto administrativo implica el ejercicio por parte de los órganos de la administración, esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que por su naturaleza contiene prerrogativas las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son las que dan forma para satisfacer los intereses generales, por lo que se presumirá la legitimidad del acto.

Por otra parte, la producción de efectos jurídicos cumplen su función dentro del derecho, puesto que crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas, sus efectos subjetivos serán concretos, y de alcance individual, ya que de lo contrario, estaríamos en presencia de un acto legislativo y no administrativo. Siendo básicamente la realización de las tareas administrativas lo importante.

II.- Para considerar un acto administrativo perfecto deberá cumplir con todos los elementos y requisitos para su formación, para poder así adquirir fuerza obligatoria y gozar de legitimidad.

(71)

Los elementos del acto administrativo son :

- A) Sujeto
- B) Voluntad
- C) Objeto
- D) Motivo
- E) Finalidad
- F) Forma
- G) Oportunidad y Mérito .

Entendiéndose al Sujeto, como al órgano con la competencia y facultades propias de su investidura, con el poder público suficiente para actuar como titular de la función administrativa.

La Voluntad, se traducirá en el deseo del sujeto administrativo de producir consecuencias de derecho, dentro de su competencia teniendo como base tres fases; determinación, declaración y ejecución. Tratando de ejemplificar observemos que en primer término se conoce la necesidad pública y los medios idóneos para satisfacerla para determinar la conducta que se debe seguir, posteriormente se exterioriza haciéndose visible a través de una declaración y después se satisface con la ejecución del mismo.

En cuanto al objeto, es la sustancia del acto administrativo. El resultado práctico que el órgano se propone conseguir. Debiendo ser siempre posible, lícito y determinable.

Su motivo será, el antecedente de hecho o derecho que -

provoque o funde sus realizaciones, en virtud de las cuales se exterioriza el acto.

Su Finalidad será la utilidad o el interés público contenido en la ley, nunca otro fin distinto que aquel concreto que la naturaleza y condiciones del acto imponen - porque aún cuando el acto sea correcto en apariencia, - si la administración no persigue el fin que es debido, - la doctrina señala que el acto adolece del vicio de "Desvio de Poder " creándose así, un abuso de mandato o de Derecho.

En relación a la forma será la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración formada, es cuando el acto se convierte en físico y objetivo.

Para finalizar diremos que la Oportunidad y el mérito viene a ser la adecuación de medios para lograr los fines públicos que el acto quiere lograr.

Una vez reunidos sus elementos y requisitos se presumirá un acto administrativo como válido, mientras no llegue a declararse por autoridad competente lo contrario, por lo que se le considerará como presunción iuris tantum. Imponiéndose a su vez con una fuerza obligatoria, para saber su trascendencia en la situación de los particulares a quienes pudiera afectar, ya que como sabemos su efecto consistirá en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una relación.

Los actos administrativos podrán clasificarse en, actos que amplían o restringen la esfera jurídica de los particulares y actos que se limitan a hacer constar un estado de hecho o de derecho.

III.- En la actualidad se investigan los principios del procedimiento administrativo y los ordenamientos constitucionales de nuestra ley fundamental le dan a la cuestión un variado tratamiento.

La Administración pretende dictar sus actos conforme a Derecho, en juridizar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia.

Por su parte los administrados quieren estar garantizados contra las arbitrariedades que pudiese cometer la Administración en la ejecución de sus actos.

Es por eso que en mi trabajo hago un análisis de las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 respecto al procedimiento para realizar el acto administrativo. Art. 14 "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales-previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Observemos que las formalidades deben estar constituidas fundamentalmente por la posibilidad de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley, recordemos que privar de la ---

g garantía de audiencia, equivale a no permitir al interesado hacerse oír y entender, antes de tener que obedecer. Por otra parte, el Art. 16 de nuestra Carta Magna establece: "Nadie puede ser moletado 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." Es decir - que la motivación consistirá en la exposición de las - razones que han movido a la administración a tomar el acuerdo en que el acto consistirá.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido dos excepciones en las que, a pesar de existir - una privación de propiedad, se ha considerado que no es necesario el juicio previo a que alude el artículo 14. Tales excepciones serán las relativas a la expropiación por causa de utilidad pública y al ejercicio de la facultad económico-coactiva.

IV.- En cuanto al procedimiento administrativo adoptado por nuestra legislación, consiste en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose del proceso judicial ordinario. Reconociéndose - así que el procedimiento administrativo para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.

Entre éstos procedimientos especiales podemos señalar como ejemplo los establecidos para la determinación de créditos fiscales, para fijar obligaciones tributarias, ob-

tención de concesiones de explotación de bienes de la Nación (aguas, minas, tierras) o de servicios públicos, (vías de comunicación, transportes, energía eléctrica, etc).

V.- En nuestro régimen legal, la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones no puede admitirse lisa y llanamente, pues, a falta de una disposición constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la Constitución y con algunos de sus preceptos especiales que aparentemente lo rechazan.

El argumento que deriva del artículo 14 de la Constitución se ha hecho consistir en que ese precepto dispone que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino por los tribunales previamente establecidos; es decir, al Poder Judicial y no al Ejecutivo al que corresponde intervenir cuando se trate de llevar a cabo aquélla privación. De manera, que éste precepto legal se opone al reconocimiento de la competencia de la Administración para emplear la acción directa en ejecución de sus propias resoluciones. Sin embargo no siempre es así, puesto que no siempre es privativo de derechos de particulares y por otra parte, hay casos en que la propia Constitución autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para hacer alguna privación, que es lo que ocurre cuando establece el régimen de expropiación por causa de utilidad pública ,

las dotaciones y restituciones agrarias, la delimitación de terrenos comunales, la revisión de concesiones que haya traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales (art. 27); en los casos de conflictos de trabajo (art. 123); en la expulsión de extranjeros cuya permanencia juzgue perniciosa (art. 33) etc.

Ahora bien, la facultad de la Administración para ejecutar sus resoluciones sin intervención de ningún otro Poder encuentra su origen y fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos es natural que se entienda que el propio Poder es competente para imponer el cumplimiento de los mismos.

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

- BASSOLS, Narciso. La Nueva Ley Agraria. México. 1927.p.224.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Legislación Admva. Argentina 3a. Ed. pág. 97.
- BERNARD, Shwartz. Le Droit Administratif American Recueil - Sirey 1952. pág. 105.
- BURGOA, Ignacio El Juicio de Amparo México 1950. pág 905.
- CARRILLO, Flores A. La Justicia Federal y la Administración Pública. México. 1973. pág. 449.
- D'ALESSIO, Francesco. Istituzioni di diritto Administrativo Italiano. Torino, 1932. pág. 118.
- FRAGA, Gabino . Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. Décimoseptima Edición.1978. México, pág.273, 274, a 276, 281 283, 287 a 290.
- GORSTHOFF,Ernest. Tratado de Derecho Administrativo p.280.
- GARRIDO, Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo Madrid, 1958.pág 249. Tomo 1 p.200
- HAURDU, Maurice. Precis'elementaire de Droit Administratif - puesta al día por André Hauriou 3a. ed.1933.
- JEAN RIVERO, Droit Administratif p . 45 1960.
- LAUBADERE, Andrés de. Traité 'elementaire de Droit Administratif. 1967 pág. 249.
- LINARES Juan Fco. Abeledo Perrot. Poder Discrecional Admwo p. 131.
- MARIA Diez Manuel. El Acto Administrativo. p 78.
- MASSIP Acevedo, Julio "El silencio en el Der. Administrativo, Español. Universidad de Oviedo.

- MAYER, otto. Le Droit Administratif Allemand . Ed. Franc.  
pág. 57.
- MERCKLE, Adolfo. Teoría General del Der. Administrativo.  
Ed. de Derecho Privado. Madrid. pág. 260.
- OLIVERA TORO Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 197 2  
Editorial Porrúa S. A. 151 - 157, 217-220;
- MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Ed. Libertad p.150
- ORTIZ DIAZ José. Principios de Coordinación Administrativa.  
Publicación García Oviedo.
- ROYO VILLANOVA S. Revista de Estudios Políticos # 48.p 64.  
El Procedimiento Administrativo como Ga-  
rantía Jurídica. # 48 p 118.
- WALINE Marcel. Manual Elementaire de Droit Administratif  
1936.
- SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo tomos I yII.  
Imprenta Galve. S. A. México 1972.