



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLAN"

La Tutela de las Garantías Constitucionales de Legalidad y Audiencia Mediante la Creación del Contencioso Administrativo en el Estado de México.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ADOLFO REVELES SERRANO
ENEP ACATLAN 1981

M-0030114



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Para quienes me trajeron al mundo y me mostraron a Él, haciendo de mí un hombre de bien, para ellos, que además de darme todo - su amor, bondad y cariño, guiaron mis pasos por un camino de -- justicia y verdad, haciendo posible el alcance de uno de los -- más grandes anhelos de mi vida.

PARA MIS PADRES:

EL SR. CORONEL ANTONIO REVELES GOMEZ y
LA SRA. GLORIA ESTHELA SERRANO DE REVELES

Con profundo respeto y eterna gratitud, del que tiene la inmensa dicha de ser

Su hijo,

A MIS HERMANOS :

Toño Pepe

Jorge Yola

Migue y Gloria,

AL LIC. IGNACIO PICHARDO PAGASA:

*Como Testimonio de Admiración a su Capacidad
Intelectual, Honestidad e Integridad Personal.*

AL LIC. FRANCO CARREÑO GARCIA

*Director de este trabajo, como
Testimonio de Agradecimiento.*

PARA MARU,

Con profundo sentimiento y cariño.

AL LIC. JESUS QUINTANA VALTIERRA

Con Agradecimiento.

A LETY,

Con estimación.

AL LIC. LENIN QUINONEZ PEREZ

*Por la espontánea amistad, apoyo
y ayuda que me brindó.*

AL LIC. JUAN JAVIER BELCHEZ A.

*Como muestra de afecto y admiración a su
proyección profesional.*

A TODOS MIS AMIGOS Y COLEGAS:

*Que por razones circunstanciales,
me fué imposible particularizar -
en ellos.*

" INTRODUCCION "

Me permitiré iniciar este trabajo, haciendo algunos comentarios preliminares sobre las causas que me motivaron a escribir sobre esta -
materia.

En la aún escasa experiencia laboral que he tenido en la Administración Pública, pude percatarme de una serie de irregularidades e incongruencias que se presentaron, cuando los particulares -Gobernados- acudían a la autoridad para resolver la aplicación de Actos Administrativos, que en alguna medida, causaban molestias o disminución en su patrimonio.

Esta situación provocó en mí, el interés y motivación para estudiar la forma en que en distintas épocas y países, se llegó a regular la relación del individuo frente al poder del Estado.

De esta manera se comprende la existencia de dos sistemas fundamentales que son empleados para los diversos regímenes jurídicos, para resolver este tipo de discrepancias.

En este orden de ideas, consideré conveniente, el dilucidar los límites que el Estado a través, de las garantías individuales se fija en

su actuar, para garantizar a los Gobernados, el mismo de derechos que en todo momento les ampara frente al propio Estado. Por tal motivo, uno de los apartados de este trabajo, en lo posible pretendo determinar los alcances de las garantías constitucionales, de audiencia y de legalidad, en favor del particular en nuestro sistema jurídico para - sobre esa base considerar la inter-relación, entre los conceptos, y - la práctica de la justicia y la administración manifestada ésta a través, de los Actos Administrativos.

En este contexto, en el que he tratado de esclarecer las posibles situaciones en las que el Gobernado puede entrar en conflicto con la autoridad administrativa, cuando está en el ejercicio de su potestad, - va más allá, de lo que la ley le faculta y de igual manera, los recursos a que el Gobernado tendrá acceso para repeler los vicios en la actuación de la autoridad administrativa en nuestro Estado.

Finalmente, el análisis de todos estos elementos me conducen a proponer la tesis, de la necesidad de que el Estado de México, pueda contar con un Tribunal autónomo e independiente, que pueda resolver los conflictos de orden administrativo que se suscitan en su ámbito espacial, ya que como se verá en el último capítulo, el régimen contencioso administrativo establecido, no se pronuncia totalmente por el sistema francés de la división de poderes, ni por el judicialista Anglo-Sajon, lo que en última instancia provoca el desconcierto y la insegu

ridad de los Gobernados al no contar con funcionarios especializados en la materia que le garantizan una justa aplicación de Derecho.

I N D I C E

LA TUTELA DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD Y
AUDIENCIA MEDIANTE LA CREACION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN EL ESTADO DE MEXICO

	Pág.
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	1
a). Francia	4
b). Argentina	8
c). México	12
CAPITULO II	
LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD Y AUDIENCIA	20
a). Concepto	21
c). Naturaleza Jurídica	26
CAPITULO III	
LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACION	49
a). Concepto y Naturaleza Jurídica de la Justicia	50
b). La Administración Pública en el Estado Moderno	55
c). Los Actos Administrativos	67

M-0030119

CAPITULO IV

EXAMEN DE LAS DIVERSAS POSIBLES SITUACIONES DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN	80
a). <i>Falta de Competencia</i>	81
b). <i>Audiencia de Legalidad</i>	86
c). <i>Violación al Derecho de Audiencia</i>	88
d). <i>Desvío de Poder</i>	88

CAPITULO V

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO COMO DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO	91
a). <i>Los Recursos Administrativos</i>	92
b). <i>Autoridad Competente ante quién se interpone</i>	102
c). <i>Creación y Establecimiento del Tribunal Contencioso Admi- nistrativo en el Estado de México</i>	108
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFIA	120

C A P I T U L O I

" ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO "

I.1 FRANCIA

I.2 ARGENTINA

I.3 MEXICO

Me permitiré iniciar este trabajo analizando la manera en que surge en el Derecho Francés la institución del contencioso administrativo. Pero, antes de comenzar esta reseña, considero conveniente hacer algunos comentarios respecto de este procedimiento, aun que sea en forma general, toda vez que será objeto de mayores consideraciones en el último capítulo de este ensayo.

Así, podríamos iniciar señalando lo que se debe entender con el término "contencioso-administrativo". Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho, lo conceptúa como "el conflicto surgido entre la administración pública y el administrado, llamado a ser resuelto por medio de un recurso administrativo, denominado también -- contencioso administrativo", (1)

"Lo contencioso-administrativo es, estrictamente, la - contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella", según opinión de Carrillo Flores. (2)

(1) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición. México 1976. Pág. 152

(2) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México 1973 Pág. 141.

Por su parte, Briseño Sierra, destaca que "puede seguir denominándose contencioso administrativo a lo que tradicionalmente ha formado el conjunto de debates procesales sobre conflictos administrativos" (3)

Para Gabino Fraga el contencioso administrativo, puede definirse desde un ángulo formal y desde uno material: con base en - el primero "se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados tribunales administrativos". En el segundo aspecto, comenta: "existe el contencioso - administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última". (4)

La definición del maestro Serra Rojas, nos indica que - "el contencioso administrativo es el juicio o recursos que se sigue, -en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos-, sobre pretensiones fundadas en -- preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares

(3) Briseño Sierra, Humberto. El proceso Administrativo en Iberoamérica. Ed. U.N.A.M. México 1968, Pág. 191.

(4) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México, 1971. Pág. 461.

y la administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos". (5)

En mi opinión la definición del maestro Serra, es la más completa de las citadas, si bien le harían una observación; ya que emplea indistintamente los términos "juicio" o "recurso", siendo que existe una diferencia entre ambos ya que, por el primero debemos entender "el conjunto de actos regulados por la Ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente", y por el segundo "el medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal". (6)

De igual manera, es notorio que en las definiciones planteadas se identifique al contencioso administrativo como el conflicto la contienda, los debates procesales, la controversia y, el litigio - que enfrenta un particular en contra de la administración, por actos realizados que afectan derechos de los particulares.

(5) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II Ed. Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, 1976. Pág. 501.

(6) De Pina, Rafael. Ob. Cit. Págs. 314 y 325

I.1 FRANCIA

Al estudiar los antecedentes del contencioso administrativo debemos tratar en primer lugar, al régimen jurídico francés, sobre todo tomando en consideración que es en este Estado que surge, hacia mediados del siglo XIX, la transformación del sistema de la "Justicia retenida" por el de la "justicia delegada". (7)

La diferencia entre ambos sistemas radica en que con la aparición del segundo se crean tribunales administrativos, diversos de los judiciales, que si bien dependen del Poder Ejecutivo, desempeñan su labor en forma autónoma. Este proceso es mejor conocido como el sistema de división de poderes, en el cual se establece una jerarquía de tribunales, separando al poder judicial y al administrativo.

Diversos autores han coincidido en señalar que el sistema de jurisdicción administrativa ha logrado su mayor perfeccionamiento en Francia.

Así, Fraga al referirse a Bounard menciona que la jurisdicción administrativa nace de dos reglas de separación, a saber; --

(7) Carrillo Flores, Antonio. Ob Cit. Pág. 146.

1) de la que impide el acceso de la autoridad del poder judicial en materia administrativa, y 2) de la que separa la administración activa (o los actos administrativos, per se) de la administración contenciosa.

La primera regla se sentó como una aplicación del principio de separación de poderes y su antecedente inmediato se consideró la pugna entre el Parlamento Francés y el Poder Real.

La historia consigna que fue la oposición del Parlamento lo que provocó que, ante los fracasos registrados por la corona en sus intentos de introducir diversas reformas administrativas y financieras al Estado por la actitud de aquel, se engendrará una creciente desconfianza acerca de la efectividad de mantener la materia administrativa en manos del Poder Judicial, por lo que se adoptó la Ley 16-20, de agosto de 1790, (8), misma que estableció la separación de las autoridades en administrativas y judiciales, con la -- prohibición absoluta, para estas últimas, "de turbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellas a los administradores, por causa de sus funciones" (9)

(8) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 464.

(9) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 465.

No obstante tan acertada decisión, completamente válida en aquellos días, la verdad es el derecho, como todo en la vida, va cambiando, en un proceso constante en la búsqueda del perfeccionamiento. Es así como las instituciones jurídicas también se van modificando y, a través de este proceso, sucede que las causas que dieron origen o surgimiento a una norma pueden haber desaparecido o variado, presentándose el caso de que las instituciones sobreviven motivadas por nuevas causas.

Es sobre esta base que se entiende que las razones actuales de la subsistencia de la primer regla citada, esto es la separación de poderes, no son ya las de desconfianza de las autoridades judiciales, sino que se han ido sustituyendo por nuevas motivaciones y fines, como lo podría ser el de que al existir una especialización en el trabajo que se desarrolla se logra un cierto dominio que permite realizarlo en condiciones mejores. Esto se puede aplicar también a la actividad de los jueces que se encuentran encomendados en un determinado juzgado, en el cual se espera tengan un buen desempeño, por ser la materia, sea ésta penal, civil o mercantil, - de la que tienen un mayor conocimiento, el que les faltaría si súbitamente fuesen trasladadas al campo administrativo.

Merece también ser destacada la división de la administración en un aspecto activo y en otro contencioso. Es incuestionable que no se puede aceptar un proceso en el que una de las partes, además de esta categoría tuviese la de juez del mismo. Lo anterior, se deriva de que una situación de esa naturaleza no sería posible ob- tener una decisión judicial imparcial, y de que se perdería, por - - ende, la igualdad de las partes. Es así como el Derecho Francés, -- consideró inapropiado el que en un mismo órgano se depositaran las - facultades de producir actos jurídicos y de juzgarse, así mismo, - - cuando dichos actos fuesen violatorios de derechos particulares.

Para concluir, se puede destacar que esta última regla sigue siendo aplicable aún en nuestros días, dividiendo a la administración en los dos campos señalados.

De la aplicación práctica de esta norma, se ha deriva- do el que la separación, que antes era mitigada, esto es, que el Tribunal administrativo se limitaba a proponer la decisión jurisdiccio- nal a una autoridad administrativa que tiene así la "justicia reteni- da", en la actualidad se concibe como completa, es decir, que el tribunal administrativo tiene una justicia delegada, por lo que puede - actuar en forma autónoma de la administración activa.

I.2 ARGENTINA

Una vez analizando el origen del contencioso administrativo en Francia, pasaré a hacer lo propio con la Ley Argentina.

Se ha apuntado que con el surgimiento de las ideas francesas del siglo XIX, comentadas en el punto anterior, se marca el punto de partida para diferenciar los regímenes administrativos empleados para resolver los conflictos de carácter contenciosos. Así encontramos que mientras Francia, perfecciona su sistema basado en la división de poderes, otros países, entre estos Argentina, tienden a reforzar la existencia de un sistema jurisdiccional unitario.

Sobre esta segunda opción se ha dicho: "Este sistema forjado inicialmente en la familia jurídica de la common law, se articula mediante un sistema único de tribunales dependientes de una jurisdicción judicialista". (10)

Así, en el caso de Argentina, fué adoptado este último sistema se ha dicho: "En regímenes como el argentino, en que constitucionalmente no puede negarse a los habitantes el acceso a una ins-

(10) González Cosío, Arturo, *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición México, 1976. Pág. 58.

tancia judicial propiamente dicha, estos casos son de litigio judicial en materia administrativa". (11)

En Argentina se realizó un estudio comparativo, en el -- que se analizaron los sistemas de organización de los tribunales. El concepto adoptado respecto de cuando surge el contencioso administrativo se analiza sobre la base de que la autoridad es cuestionada acerca de su actuar, después de agotada la vía gubernativa, por ser una resolución dictada en virtud de facultades regladas y en la que se vulnera un derecho establecido anteriormente en favor del reclamante, por -- una Ley, decreto, por reglamento o bien, por cualquier disposición administrativa.

Para poder lograr un conocimiento más completo acerca -- del procedimiento del contencioso administrativo que se da en Argentina, considero necesario, asimismo, conocer la manera en que el desarrollo de dicho procedimiento se da en su aspecto central.

En el sistema jurídico de este país, es el ejecutivo el -- representante de su personalidad jurídica, ya que los derechos y obligaciones corresponden a un ente de derecho privado que no era susceptible de ser demandado en el contencioso administrativo porque los jue-

(11) Briseño Sierra, Humberto. Ob. Cit. Pág. 191.

ces, en este caso, eran los ordinarios que aplican el derecho común.

Por esto es que se dice que es sólo al funcionar como autoridad y lesionar los derechos de los particulares que juzga y decide el caso concreto presentado por quien se cree amparado por una ley o reglamento.

La base usada para resolver estos problemas se localiza en la decisión de la administración con respecto a todo lo que a su autoridad pública se refiere.

El recurso contencioso administrativo procede, pues, -- cuando la autoridad comete errores o injusticias involuntarias. Las causas, en este caso, tienen su origen en una ley o reglamento anterior, pues si no existen el acto administrativo es discrecional y tam poco puede la autoridad ser llevada al tribunal administrativo ordina rio.

En el Código de procedimientos de los contenciosos adminis trativo para la Provincia de Buenos Aires de 1906, en su artículo se-- gundo, se exigió que el particular acudiese primeramente a la vía - gubernativa, para permitir que sólo la decisión final contraria al reclamante pudiera ser objeto del juicio. De igual manera, en dicha -

Ley "se reputan causas contenciosas administrativas las que inicien - los particulares o alguna autoridad administrativa, reclamando contra una resolución definitiva, dictada por el Poder Ejecutivo, las municipalidades o la Dirección General de Escuelas y en que se vulnere un - derecho de carácter administrativo, establecido en favor del reclamante por una ley, un decreto, un reglamento u otra disposición administrativa preexistente". [12]

En la competencia de la Suprema Corte Argentina entró - la decisión de conflictos de jurisdicción con los tribunales ordinarios, así como las demandas por retardación interpuestas, por el particular o la administración interesada, como si la resolución se hubiese producido y fuere contrario a sus derechos.

Para efectos de las sustancia del procedimiento resultaron aplicables las disposiciones del Código de procedimientos en lo Civil y Comercial, disposiciones referentes a la representación en -- juicio, a la intervención de letrados, al domicilio legal de las partes, a las notificaciones, rebeldías y recusaciones, debiendo los representantes de las autoridades constituir domicilio como los particulares.

[12] Briseño Sierra, Humberto. Ob. Cit. Pág. 194.

Otro artículo de esta ley, de gran importancia, es el 39, que señala las excepciones que pueden oponerse las cuales son: -- incompetencia del tribunal (ya sea porque la resolución no de lugar -- al contencioso administrativo) o por la presentación de la demanda -- fuera del plazo determinado.

Otras dos causas de notable importancia son la falta de personalidad del actor, en su representante o en el demandado, y el defecto legal, en el sentido de cual será el modo de presentar la demanda.

I.3 MEXICO

Considero a todas luces conveniente el repasar los antecedentes del contencioso administrativo en México, haciendo antes de ello una salvedad: Para evitar extenderme en este aspecto histórico, que en última instancia no corresponde al objeto de este trabajo, me limitaré a comentar la legislación de la materia a partir de 1936, -- año en que se expide la Ley de Justicia Fiscal, haciendo únicamente -- cuando sea necesario algunas referencias de años anteriores.

Explica Fix Zamudio que "la impugnación de los actos se realizaba (antes de la fecha citada) ante los jueces comunes en un --

procedimiento denominado juicio de oposición por la Ley Federal". (13)

Así, si analizamos la situación del contencioso administrativo, a la luz de los dos sistemas señalados en los dos puntos inmediatos, encontraríamos que el contencioso administrativo, si bien existió, durante la época colonial, este estaba confundido con el contencioso judicial. La primera separación realizada entre ambos contenciosos data de 1812, cuando la Constitución de Ballona, señala claramente la existencia de uno de orden administrativo, mismo, que sería "heredado" por la Constitución de 1824, con la cual se creó el Consejo de Gobierno, con facultades de consulta en materia contenciosa.

En los albores del siglo XIX prevalecía aún en México, - la idea de que las controversias deberían dirimirse por el poder judicial, quedando plasmada esta tendencia en la primer Constitución Mexicana, la de Apatzingan de 1814.

Se ha comentado que el sistema adoptado por México en la Constitución de 1824 fue tomado del constitucionalismo norteamericano, lo que provocaría que treinta años después se intensificaran esfuerzos por establecer un contencioso administrativo similar al de la legislación francesa.

(13) Fíx Zamudío, Héctor. Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, S.A. México 1964. Pág. 326

Entre los años mencionados la labor legislativa no se vió interrumpida, surgiendo así las Siete Leyes Centralistas de 1836, mismas que mantienen el principio de la división de poderes del régimen centralista, al cual adicionan con un cuarto poder llamado el Supremo Poder Conservador. De estas leyes, la quinta era la que establecía, en su artículo 12, la competencia de la Suprema Corte para conocer de las disputas originadas por los actos celebrados por el Gobierno.

Las bases orgánicas de 1843, continúan con la tendencia de las leyes anteriores, ya que mantienen la idea de la división de poderes, entregando la materia contencioso administrativo en manos de la Suprema Corte.

Es en 1853, con los decretos del 15 de mayo y del 17 de junio, relativos a la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y al reglamento de las mismas, respectivamente, que se señala la aparición del Consejo de Estado como tribunal administrativo. A esta ley se le conoce con el nombre de Ley Lares.

A finales del siglo se consideró que en México, no era necesario el juicio contencioso administrativo ya que se contaba con el juicio de amparo.

En este punto cabe aclarar que "al amparo se le ha calificado en ocasiones como recurso, otras como juicio, y no pocas como control de constitucionalidad y de legalidad, y que ha sido considerado como sustituto del contencioso administrativo, en cuanto que se -- utiliza para impugnar resoluciones o actos definitivos emitidos por -- los órganos de la Administración, cuando afecten derechos de los particulares". (14)

Con la Constitución de 1857, se establece el contencioso administrativo en México, y lo deposita en el poder judicial, lo -- que acarrea críticas a la dicha decisión por considerar que se infringian algunos otros artículos de la misma Carta Magna, como el 97 y el 98, que a la letra establecían:

Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I) De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. II) De las que -- versen sobre derecho marítimo. III) De aquellas en que la Federación fuere parte. IV) De los que se susciten entre dos o más Estados. -- V) De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de -- otro VI) De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuen -- cia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. VII) De los casos concernientes a los agentes diplomáticos o consulares.

(14) Fíx Zamudio, Héctor. Ob. Cit. Pág. 326

Artículo 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Federación fuere parte.

El maestro Serra Rojas, al estudiar la supuesta inconstitucionalidad del contencioso administrativo en la Carta Magna de -- 1857, señala que los principales argumentos empleados para asentar dí cha inconstitucionalidad fueron dos: "El sistema de lo contencioso-- administrativo viola el principio de la división de poderes, que consagra el artículo 50 de la constitución de 1857, igual al 49 de la -- vigente: al juzgar en materia administrativa, la administración concentra facultades que corresponden al poder judicial. Olvidó otros -- preceptos constitucionales: el artículo 13, al crear un tribunal administrativo; el artículo 14, porque no se sigue un juicio ante los -- tribunales, y el artículo 17, porque la administración no puede hacer se justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho". (15)

Respecto de estas consideraciones, podemos observar que hoy en día son obsoletas en virtud de que fueron analizadas con anterioridad al decreto de 1946, publicado Este en el Diario Oficial de -

(15) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 520

la Federación, el cual hace la reforma al 2º párrafo del Artículo -
104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -
el cual confiere facultades para el establecimiento del Tribunal --
Contencioso-Administrativo.

" BIBLIOGRAFIA "

1. DE PINA, RAFAEL: *Diccionario de Derecho.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Quinta Edición.
México, 1976.

2. CARRILLO FLORES, ANTONIO: *La Justicia Federal y la Administración Pública.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Segunda Edición
México, 1973.
3. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO: *El Proceso Administrativo en Iberoamérica.*
Editorial: U.N.A.M
México, 1971.
4. FRAGA, GASINO: *Derecho Administrativo*
Editorial: Porrúa, S. A.
Décima Cuarta Edición.
México, 1971.
5. SERRA ROJAS, ANDRES: *Derecho Administrativo, Tomo II*
Editorial: Porrúa, S.A.
Séptima Edición.
México, 1976.
6. GONZALEZ COSIO, ARTURO: *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Primera Edición.
México, 1976.

7. FIX ZAMUDIO, HECTOR:

Juicio de Amparo.
Editorial: Porrúa, S.A.
México, 1964.

8. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

C A P I T U L O II

LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD Y AUDIENCIA

II.1 CONCEPTO

II.2 NATURALEZA JURIDICA

II.1 CONCEPTO

Cuando hablamos de garantías constitucionales, en términos generales, entendiendo por éstos los derechos del individuo plasmados en el nivel más alto, jerárquicamente, de un sistema jurídico debemos considerar que, al decir de la Doctora Arnaiz Amigo, "Los derechos individuales se -- transformaron en garantías individuales cuando pasaron a formar parte del -- articulado de la Constitución o Norma Suprema". (1)

Pero ¿Qué es una garantía Constitucional? Rafael de Pina, la define como la institución y procedimiento mediante el cual la Constitución política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y al respecto a los derechos que en ella se encuentran consagrados". (2)

Los dos planteamientos anteriores, nos conducen a investigar por qué el Estado tiende a asegurar a sus nacionales, y a todo aquel su jeto que se encuentre en su territorio, el ejercicio de determinados derechos. Sobre este particular se ha dicho: "El derecho produce el efecto de dar a los ciudadanos una cierta seguridad con respecto a lo que pueden hacer con sus vidas diarias, sin incurrir en desfavor del Gobierno. Les permite ordenar y planear sus vidas sin el miedo constante a intromisiones repentinas

(1) Arnaiz Amigo, Aurora, ¿Qué es el Estado? Ed. U.N.A.M. México, 1979 Pág. 23

(2) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición, México, 1976 Pág. 226

y arbitrarias del Gobierno o de los agentes por él nombrados. No hay nada que los hombres estén -a la larga- menos dispuestos a soportar que una tiranía arbitraria e indisciplinada. En consecuencia, es un acto de buena política y Gobierno limitar el propio poder, dando a los súbditos un código jurídico que especifique sus derechos y deberes". (3)

De esta manera, el derecho actúa como un instrumento de -- control social en la sociedad política moderna, brindando seguridad jurídica, esto es, "el conocimiento que los individuos tienen de las libertades, derechos y obligaciones que les garantiza o impone el derecho positivo". (4)

No obstante, considero que queda por aclararse un punto -- más. ¿Estas garantías ante quién se pueden hacer valer? La respuesta quizá se encuentra en la premisa de que el derecho actúa como freno ante el poder del Estado, a quien delimita los márgenes dentro de los cuales podrá desarrollar sus actividades sin afectar intereses particulares.

"La estructura de nuestra Constitución, se sustenta en dos principios capitales: 1° la libertad del individuo es ilimitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada -

(3) Bodenheimer, Edgar. *Teoría del Derecho*. Ed. Fondo de Cultura Económica Primera Reimpresión, México, 1971. Págs. 237 y 238

(4) Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Ed. Jus México, 1973. Séptima Edición. Pág. 234

en principio; 2º como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias" (5)

De esta idea se deriva la supuesta división del texto - - constitucional en dos partes: La dogmática, que se integra por los derechos del individuo que se mantienen intocables por el Estado, y, la segunda, que es conocida como la parte orgánica, que es la encargada de organizar el poder público del Estado a través de la división de competencias.

Sobre esta división el maestro Tena, señala: "La parte - de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmática. Nuestra Constitución designa tales derechos con el nombre de garantías individuales..... La parte de Constitución que tiene por objeto organizar el poder público, es la parte orgánica. (6)

Por lo que hace a las garantías individuales, éstas se en encuentran principalmente, en nuestra Constitución en los artículos 2 al 28. Sobre éstos se ha dicho que son de dos clases: aquellas que corresponden al individuo como un sólo sujeto y las que corresponden al grupo social en su conjunto. En el primer caso se habla de las garantías de igualdad jurídica de sexos, la libertad de trabajo, etc., en tanto que en las segundas

(5) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. Décima Sexta Edición. México, 1978. Pág. 20

(6) Tena Ramírez, Felipe. *Ob. Cit.* Pág. 21

se comprenden, entre otras, las de libertad de prensa, de asociación, de cultos.

En términos generales se puede afirmar que, si bien el -- concepto de garantía ha sido bastante manejado por los tratadistas, no se ha logrado uniformar criterios, ni adoptar una definición aceptada general mente.

Así, se ha considerado a las garantías como la seguridad o protección que se brinda en favor del gobernado dentro del Estado de derecho; o bien como un medio consagrado en la Carta Magna del Estado, para asegurar el goce de un derecho; como medios de protección de determinados derechos que establecen las normas constitucionales para evitar que normas o leyes secundarias puedan suprimirlos; o como medios jurídicos para hacer efectivos los mandatos constitucionales.

Hans Kelsen, se refiere a ellas en los siguientes términos: "El catálogo de los derechos fundamentales y de libertad, que constituye una parte integrante típica de las constituciones modernas, no es esencialmente otra cosa que una determinación negativa. La garantía constitucional de la igualdad ante la Ley, o de la libertad de la persona, de la conciencia, etc. no es otra cosa que la prohibición de leyes que traten desigualmente a los súbditos en ciertas relaciones, o que se inmiscuyan en una determinada esfera de libertad". (7)

(7) Kelsen, Hans. La Teoría Pura del Derecho. Ed. Nacional. Segunda Edición, México, 1979. Págs. 109 y 110.

El maestro Burgoa, en su obra sobre las garantías individuales (8) clasifica a éstas en cinco grandes grupos :

- Garantías Sociales.
- Garantías de Igualdad.
- Garantías de Libertad.
- Garantías de Propiedad, y
- Garantías de Seguridad Jurídica.

Dentro de éstas últimas el citado autor incluye las garantías sobre la irretroactividad de la ley; de audiencia; de la exacta aplicación de la ley en materia penal y, finalmente, la de legalidad.

Antes de pasar a analizar la naturaleza jurídica de las garantías individuales me permitiré apuntar una cita que sobre las mismas incluye en su libro el licenciado Rabasa; la que nos permite comprender, en su magnitud la importancia de dichos derechos: "ningún precepto de las constituciones modernas tiene más larga historia ni más rancio, ni más noble abolengo que el que reconoce como derecho del hombre la seguridad de su vida, su libertad y su propiedad; como que es probablemente el único que queda de ellas, con su espíritu original y con la integridad de su propósito, de la primera ley escrita que puso derechos individuales por encima de toda autoridad y fuera del alcance de todo poder: La Carta Magna de Inglaterra". (9)

(8) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, S.A. Sexta Edición. México, 1970.

(9) Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Ed. Porrúa, S. A. Tercera Edición, México, 1969. Pág. 273.

Finalmente, el maestro Burgoa concluye que el concepto de garantía individual se integra con los siguientes elementos: (10)

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar al consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental.

Para Jorge Carpizo, los derechos humanos (entiendase garantías individuales), son límites exteriores de existencia. Son las bases de la actuación humana y al saber que ellos no serán violados, el hombre se moviliza con plena libertad para lograr su destino.

II.2 NATURALEZA JURIDICA

De la literatura nacional sobre este aspecto la que mayor concreción, en mi juicio, demuestra es la del maestro Noriega, quien señaló, respecto a la naturaleza jurídica de las garantías individuales: "El poder

(10) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 177

(11) Carpizo, Jorge. La Constitución de 1917. Ed. U.N.A.M. México, 1969. Pág. 161

-la autoridad política- debe servir a las personas y reconocer, postular y garantizar los derechos del hombre y por ello crear un orden jurídico y social que informe la vida toda y permita y favorezca el libre desenvolvimiento de dichas personas, de acuerdo con su propia vocación, individual y social. Desde este punto de vista el Estado está obligado a conceder a las personas, en primer lugar, suficiente libertad de acción para que puedan responder a sus actos y tender por sí mismos hacia su propio fin; en segundo, debe otorgarles suficientes medios materiales, indispensables para la conservación de la vida y desarrollo del cuerpo y del espíritu; y en tercero, propiciar la existencia de un orden público, indispensable para la convivencia y cooperación de los individuos en vista del bien común" [12]

De esta idea el Licenciado Noriega, infiere que las garantías individuales son derechos inherentes al hombre porque tienen su origen en la naturaleza de éste. Así, si el hombre ha nacido independientemente autónomo, libre y dotado de "una sustancia racional", que lo orilla a ser inminentemente social y político, debe necesariamente, dado que es su destino desenvolver y perfeccionar sus esencias.

Pero, para lograr esas metas, deberá estar en el medio propio, que es el social, mismo que se verá fortalecido por los frutos que el hombre rinda cuando haya cumplido con sus fines, tanto familiares, profesionales como políticos.

[12] Noriega C. Alfonso, La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. Ed. U.N.A.M. México, 1967. Pág. 110

Por lo anterior, Noriega, al referirse a las garantías individuales las concibe como "derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social" (13)

Distiere radicalmente a esta opinión jusnaturalista del Licenciado Burgoa, quien conceptúa a las garantías individuales como "derechos públicos subjetivos instituidos en el ordenamiento fundamental o básico del orden jurídico estatal, es decir, la Constitución" (14)

En este caso, por derechos públicos subjetivos debemos entender la voluntad concreta de la ley subjetivizada, es decir, considerada desde el punto de vista de aquel que puede pedir su actuación.

En este sentido se ha apuntado que la administración se enfoca hacia la protección de intereses, en un grado intermedio entre el gobierno y los gobernados. Así, la actividad de la administración se dirige hacia las cosas, en tanto que el gobierno, en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas. (15)

(13) Noriega, Alfonso, Ob. Cit. Pág. 111

(14) Burgoa, Ignacio, Ob. Cit. Pág. 176

(15) Porrua Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrua, S.A. Sexta Edición. México 1971. Pág. 280

Ahora bien, en cuanto al derecho que le asiste de la Audiencia y a la legalidad y antes de hacer notar la garantía que consagra el Artículo 14 Constitucional, que analizaremos en su oportunidad. Quiero dejar ver el principio rector que contempla el capítulo relativo a las garantías individuales en general, comprendido éste en el Artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga la constitución, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse, sino, en los casos y con las condiciones que ella misma establece" (16)

Es decir, que el goce de las garantías como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado, al referirse la ley al término sujeto no la incorpora únicamente al individuo, sino a toda persona moral de derecho privado o social y a los organismos descentralizados, haciendo caso omiso de los atributos accidentales de las personas tales como la nacionalidad, la raza, la religión el sexo etc., cabe hacer notar que al referirnos al sujeto como titular de las garantías, que se entienda por tal con el concepto de Gobernado, ya que es inseparable y correlativo, por modo necesario, de la idea de autoridad de tal suerte que no es posible la existencia del primero sin el segundo, ya que el sujeto como Gobernado y la autoridad se encuentra en una relación de supra a subordinación que se traduce inseparablemente en multitud de actos de autoridad que tienen para ser -- tales, como ámbito de operatividad la esfera del particular, puesto que este va a estar subordinado al régimen jurídico que proporciona un Estado de Derecho.

(16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir que no excluye a ningún sujeto de la tutela que imparten las garantías y esta circunstancia corre paralela con el principio de justicia.

Con vista en tales consideraciones, debe pues proscribir se la conclusión en el sentido de que cualquier individuo para su titular de las garantías individuales debe necesariamente estar dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se deduce al análisis del segundo párrafo del Artículo 14 de la Ley Suprema, hace alusión a una de las garantías más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, que es la garantía de audiencia, ya que es la principal defensa de que dispone todo Gobernado frente a los actos de poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, que al tenor dice: "Nadie puede ser privado de la vida, de su 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". (17) Es decir, que para que exista la imputación de una norma ya sea primaria o secundaria, debe ser oído y vencido en un juicio.

El tenor de esta disposición constitucional corresponde a la fórmula "del debido proceso legal" que ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos Mexicanos.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al hacer este análisis podemos observar que la garantía de audiencia requiere de la conjunción de cuatro garantías específicas : de seguridad jurídica necesariamente concurrentes que son :

- a). Que exista juicio previo al acto de privación.
- b). Que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos.
- c). Que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.
- d). Que el fallo se dicte conforme a las leyes a que hubiere dado motivo el juicio.

Es evidente que pueda contravenirse al violarse una sola de dichas garantías. Razón por la cual podemos afirmar que existe una -- verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

Al respecto nos dice Ignacio Burgoa : " El Artículo 14 Constitucional, se otorga para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último". (18)

(18) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 569

Ahora bien haciendo un análisis sobre la observación que hace Ignacio Burgoa, sobre el párrafo antes mencionado lo vamos a considerar desde el punto de vista de los efectos del acto de privación

Por lo que hace a la autoridad ante quien se interponen - se ha dicho que el procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales o materialmente administrativas o formal y materialmente judiciales.

Entendiendo por autoridad jurisdiccional material, aquella cuya función primordial y normal propendan a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga. Para reafirmar lo expuesto, me permito ilustrarlo de la siguiente manera en tres incisos:

- a). Es autoridad materialmente jurisdiccional aunque de fondo sea formalmente administrativa, las juntas de conciliación y arbitraje, ya que sus funciones primordiales o principales, estriban en dirimir controversias jurídicas en los casos constitutivos de su respectiva competencia legal y constitucional.
- b). En cambio una autoridad administrativa material, solo por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales, ya que su actividad general gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos.

Sí, es así tal sucede con las autoridades fiscales, cuya primordial función consiste en desempeñar actos materialmente administrativos, como son la fijación, calificación y cobro de los tributos legalmente decretados, pero que sin embargo, tienen atribuciones para resolver las controversias que se susciten con el causante, antes de promover el juicio respectivo propiamente dicho ante el Tribunal fiscal de la federación.

- c). *La autoridad, es formal y materialmente jurisdiccional, cuando su actuación principal estriba en decir, el derecho y pertenezcan al poder judicial local o federal.*

Gracias a este análisis podemos resumir que los efectos del auto de privación se traduce en un procedimiento que válidamente puede desenvolverse ante las autoridades que indicamos en las hipótesis antes mencionadas, de lo expuesto se colige con claridad las siguientes cuestiones.

1). *Se hará ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole formal sea administrativa) cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para ingresar a otra esfera generalmente también particular (juicios civiles y de trabajo).*

2). Ante autoridades materialmente administrativas en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda coarsitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra o subordinación.

En este sentido Briseño Sierra, comentó: "Junto con el Artículo 14 (garantía de audiencia), ha permitido realizar el control de los actos de autoridad e indirectamente, de las mismas relaciones privadas que estas juzgan" (19)

En este caso, me permitiré analizar el alcance ampliamente protector del Artículo 16 Constitucional, que sería el fundamento medular para la realización de este trabajo, que difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto que nos es dable observar que en ningún otro país el gobierno encuentra su esfera de derecho tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la ley suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela a las disposiciones implicadas en dicho precepto,

Dada la extensión y efectividad jurídica de la garantía de legalidad, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no este basado en norma legal alguna, sino, contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

(19) Briseño Sierra Humberto: El Artículo 16 de la Constitución Mexicana. Ed. U.N.A.M México, 1967, Pág. 77

La primera parte del Artículo 16 Constitucional, que es la que vamos a analizar, para la realización de este trabajo, ordena textualmente: "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 del procedimiento". (20)

Como podemos observar se requiere de tres supuestos, para que se de su operatividad que son :

a) La Titularidad.

Es decir el titular de los mismos, es todo gobernado en -- otras palabras es todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de su objeto de algún acto de autoridad, el precepto que comentamos protege a toda persona a diferencia, de lo que sucede en algunos sistemas constitucionales extranjeros, en que las disposiciones equivalentes sólo alcanzan a las nacionales.

b) Acto de Autoridad Condicionado.

Es el acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos que señalamos más adelante, señalados en el mismo precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento

(20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el Artículo 14 Constitucional, mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. Por ello cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles, sino, de actos de mera afectación de índole materialmente administrativos, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del Artículo 16 Constitucional.

De esta manera cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccionales penales o civiles (que participan del concepto genérico "acto de molestia") la validez constitucional de los mismos debe derivar de la observancia de las garantías consignadas en los tres últimos párrafos del Artículo 14 Constitucional, en sus respectivos casos, así como de las condiciones en el Artículo 16.

En síntesis, los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del Artículo 16 Constitucional, son todas las posibles imaginables, pudiendo traducirse específicamente en los siguientes tipos:

- a). En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, -- sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto).

- b). En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles comprendien-
do dentro este último género a los mercantiles, administrativos y del
trabajo (actos de molestia en sentido lato).
- c). En actos estrictos de privación. Independientemente, de su índole --
formal o material, es decir en aquellos que produzcan una merma o --
menoscabo a la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida --
impedición (actos de molestia en sentido lato).

Ahora bien, respecto del primer tipo invocado, los actos co-
rrespondientes, sólo deben sujetarse a las garantías implicadas en la primera
parte del Artículo 16 Constitucional, mientras que las comprendidas en las --
otras dos especies señaladas, además de estar regidas por tales garantías de-
ben ajustarse a lo dispuesto en los párrafos segundo, tercero y cuarto del --
Artículo 14 de la Ley Suprema, en los casos relativos.

Al referirse al principio de legalidad, el licenciado Olive-
ra Toro, señala: "El principio de legalidad es una de las consagraciones po-
líticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna -
sobre la que se asienta el total edificio del Derecho. (21) En este sentido,
al hablar de la legalidad se refiere a que la actuación administrativa se --
debe desarrollar en base a las normas legales que le demarcan los alcances -

(21) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A.
Tercera Edición, México, 1972. Pág. 119

de los cuales deberá cumplir con su función creando así, seguridad jurídica para los administrados al brindarles protección a través de normas jurídicas que fijan los límites de competencia de cada órgano de gobierno.

Así, se dice que un Estado es totalitario cuando no recurre a la legalidad para cumplir con sus fines, por lo que los medios de que se sirve no son ni el derecho ni la autoridad, sino de la arbitrariedad y el autoritarismo.

Sobre la garantía de legalidad, se ha dicho que es la que mayor preservación imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional, toda vez que será a través de ella que se proteja todo el sistema nacional, desde la norma suprema (constitución) hasta el reglamento.

Para Burgoa, esta garantía se integra por dos sub-garantías, que son la motivación legal, que implica "la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar y surtir sus efectos" (22) y la fundamentación legal que se traduce, siguiendo a este autor, en las siguientes condiciones: (23)

(22) Burgoa Ignacio. Ob. Cit. Pág. 589

(23) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 591

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté reves-
tido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica
(ley o reglamento). Para emitirlo.
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones norma-
tivas que lo rijan; y
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento es-
tricto, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que -
lo apoyen.

Para el mismo autor, la garantía de legalidad es violada,
principalmente en los siguientes supuestos: (24)

1. Cuando el acto de molestia estribe en una ley auto-ejecutiva, esto es,
que la violación a la garantía de legalidad se origina por la contra-
vención que dicha ley produzca a cualquier precepto constitucional,
a cuya observancia debe estar sometida.

(24) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 594

2. En caso de que la ley o el reglamento afectos por los vicios de contravención no sean auto-ejecutivos, es decir, que su eficacia nor--mativa sobre la esfera del gobernado requiera su aplicación por al--gún acto de autoridad concreto y específico, la violación a la ga--rantía de legalidad se produce al realizarse dicho acto aplicativo.

3. Ante los llamados actos arbitrarios en el sentido jurídico del con--cepto, o sea, en actos que no se apoyen en ninguna norma legal o re--glamentaria (ausencia de fundamentación legal), en cuyo caso la vio--lación a la garantía es evidente.
4. Ante actos infractores de la norma que necesariamente debe regirlos, esto es, al realizarse o producirse contrariamente a las disposicio--nes legales o reglamentarias. y
5. Si en el mandamiento escrito que contenga o del que emane el acto de molestia no se citan los preceptos legales o reglamentarios específi--cos que lo apoyen o tampoco se indiquen las razones para llevarlo a cabo en el caso concreto en que opere o vaya a operar.

En este artículo, al igual que el de la garantía de au--diencia, Ignacio Burgoa realiza una división en cuatro subgarantías: la existencia de un juicio previo al acto de privación; que el aludido juicio se haya seguido ante los tribunales, también previamente establecidos; la ob

servancia de las formalidades exigidas para el proceso de que se trate, y que el acto se fundamente en leyes expedidas antes de la consumación del mismo.

Ahora bien, cabría preguntar ¿Qué es lo que protegen las garantías de legalidad y audiencia? En el caso de la primera, como ya se señaló, se busca brindar al gobernado la certeza jurídica de que los actos de autoridad que los órganos del Estado realicen, y que obren sus efectos en la esfera jurídica del individuo, se desarrollen en la medida y alcance que la ley les confiere sin ir más allá, en tanto que en el caso de la garantía de audiencia se brinda al individuo la seguridad de que no se afectaran ni su vida, libertad o propiedades sin que haya mediado juicio - ante la autoridad competente en el que se le hubieran abierto todos los - caminos procesales que se confieren por ley a las partes y que, además, - dichas leyes, con base en el principio de irretroactividad de las normas jurídicas, deben ser anteriores a la consumación del acto que se ventila en el juicio.

En este sentido, Carrillo Flores, señala : " Ningún hombre debe ser condenado sin ser oído y sin tener la oportunidad de defenderse. Esta regla no está confinada al procedimiento de los tribunales legales en sentido estricto, sino, que es aplicable a cualquier tribunal o cuerpo de personas investidas con autoridad para decidir sobre materias que envuelvan - -

consecuencias civiles para los individuos". (25)

Considero que resulta a todas luces clara la necesidad y, por qué no, la obligación por parte del aparato gubernamental de tomar en cuenta las razones que el gobernado pueda exponer a su favor, resultando - el medio más idóneo el juicio.

Por otra parte, Rios Elizondo, advierte: "La impunidad y el abuso del poder de los gobernantes lastima las cuerdas más sensibles del ser humano y debe ser rechazada de plano, con energía..... Radica en el Poder Ejecutivo el imperativo de aplicar la ley con toda corrección y prudencia, de manera que se observe siempre el principio de legalidad como atributo esencial de un Estado de Derecho, con lo cual se evita todo abuso del poder que la Constitución y las leyes derivadas de Esta, le otorgan". (26)

Así la garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia en -- los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, o sea, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizadas por la autori-

-
- (25) Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1973. Págs. 95 y 96
- (26) Rios Elizondo, Roberto. *El Acto de Gobierno*. Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1975. Pág. 20

dad competente, debe no solo tener una causa o elemento determinante, sino que este sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto material, este es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

a). Concepto de Fundamentación.

La fundamentación legal, no es sino, una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones.

b). Concepto de Motivación.

Implica que existiendo una norma jurídica, el caso o situaciones concretas respecto de lo que se pretende cometer, el acto autoritario de molestia, sean aquellos que alude la disposición legal fundatoria. Es decir, indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadre dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria, al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que deben manifestarse en -- los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso, para -- que este se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente.

Puesto que cuando la norma jurídica concede a la autoridad la potestad de apreciar según su criterio subjetivo los hechos, circunstancias y modalidades en general, del caso concreto para adecuarlo a sus disposiciones se está en presencia de la motivación legal y la facultad discrecional.

El ejercicio de esta facultad en principio no es susceptible de someterse a la revisión o examen del poder jurisdiccional, siempre que la autoridad respectiva lo haya desplegado lógicamente y racionalmente, sin alterar los elementos sujetos a su estimación ni omitir las que se hubiesen comprobado. En cambio la indicada facultad deja de ser discrecional para convertirse en arbitraria, si se desempeña en las supuestas, contrarias, hipótesis en la cual los actos en los que bajo tales condiciones se hubiesen ejercitado, se pueden controlar judicialmente a través, del amparo y en función de la garantía de motivación legal consagrada en el artículo 16 Constitucional.

Garantía de Mandamiento Escrito.

La exigencia de que éste conste, en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivaciones legales del hecho arbitrario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

Para concluir este capítulo me limitaré a señalar, la importancia que reviste para un Estado, que tiene sentadas sus bases en el derecho, el contar con normas jurídicas consagradas en su Carta Magna a través, de las cuales se salvaguarden los derechos reconocidos generalmente como indispensables para que el hombre pueda desarrollarse en la vida social, sin la amenaza de sufrir una agresión, no ya de algún delincuente común, sino en manos de una autoridad que, en el ejercicio de sus funciones hicere un mal uso del derecho.

" BIBLIOGRAFIA "

1. ARNAIZ AMIGO, AURORA: *¿Qué es el Estado?*
Editorial: U.N.A.M.
México, 1979.

2. DE PINA, RAFAEL: *Diccionario de Derecho.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Quinta Edición
México, 1976
3. BODENHEIMER, EDGAR: *Teoría del Derecho*
Editorial: Fondo de Cultura Económica.
Primera Reimpresión.
México, 1971
4. PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL: *Lecciones de Filosofía del Derecho.*
Editorial: Jus
Séptima Edición
México, 1973
5. TENA RAMIREZ, FELIPE *Derecho Constitucional Mexicano.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Décima Sexta Edición
México, 1978
6. Kelsen, HANS: *La Teoría pura del Derecho.*
Editorial: Nacional
Segunda Edición
México, 1979

7. BURGOA, IGNACIO: *Las Garantías Individuales.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Sexta Edición
México, 1979.
-
8. RABASA, EMILIO: *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*
Editorial: Porrúa, S.A.
Tercera Edición
México, 1969.
9. CARPIZO, JORGE: *La Constitución de 1917.*
Editorial: U.N.A.M.
México, 1969
10. NORIEGA C. ALFONSO: *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917.*
Editorial: U.N.A.M.
México, 1967
11. PORRUA PEREZ, FRANCISCO: *Teoría del Estado.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Sexta Edición
México, 1971
12. OLIVERA TORO, JORGE: *Manual de Derecho Administrativo.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Tercera Edición
México, 1972.

13. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO: *El Artículo 16 de la Constitución Mexicana.*
Editorial: U.N.A.M.
México, 1967
-
14. CARRILLO FLORES, ANTONIO: *La Justicia Federal y la Administración Pública.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Segunda Edición
México, 1973
15. RIOS ELIZONDO, ROBERTO: *El Acto de Gobierno*
Editorial: Porrúa, S.A.
Primera Edición
México, 1975
16. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS *Editorial: Porrúa, S.A.*
Quincuagésima Sexta Edición
México, 1975

C A P I T U L O I I I

" LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACION "

III.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA

III.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO MODERNO

III.3 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

III.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA JUSTICIA.

Es tarea difícil y ardua el emprender el camino analítico de lo que se conceptua como justicia. Sobre el tema se ha escrito infinidad de definiciones influenciadas Estas, por las tendencias filosófico-jurídicas de la época.

Para los efectos de este trabajo, la importancia de dilucidar que debemos entender por justicia es de gran importancia, dado que de la concepción que el sujeto tenga del objetivo del órgano de gobierno, y viceversa, dependerá la manera en que se desarrollen las relaciones entre ambos.

Por lo anterior, procederemos a analizar algunos de los conceptos más relevantes que acerca de la justicia se han elaborado, comenzando por el pensamiento de Platón, para quien el orden social -- descansaba en el reconocimiento de la existencia de diferencias y desigualdades entre los hombres, considerando a esta diferenciación natural y como génesis de las clases sociales.

Platón plasma esta idea en su obra la República al señalar:

"Ciudadanos: Sois hermanos, pero Dios que os ha formado os ha hecho de modo distinto: ha hecho entrar oro en la composición de

los más capaces de mandar, que son los de más valía. Ha mezclado plata en la composición de los auxiliares; hierro y bronce en la de los labradores y artesanos. Por lo general engendraréis hijos semejantes a vosotros" (1)

De esta idea platónica es que se debe hacer una división para comprender a este pensador. Se debe entender que la justicia presenta dos ángulos, esto es, la justicia individual y la justicia social.

Se concibe a la primera como un orden interior que se da dentro del individuo, a través del cual éste logra establecer una jerarquización de sus apetencias, sobre la base de que los apetitos sensibles se subordinen a la voluntad y ésta, a su vez, a la razón. Para Platón - este es el único camino que el hombre puede seguir para obtener la armonía y ser un hombre justo.

Ahora bien, si en la justicia individual no existe una relación interhumana, por arribarse a ésta por una vía de introspección --

(1) Bodenheimer Edgar, *Teoría del Derecho*, Editorial Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México, 1971. Pág. 59.

unipersonal, en la justicia social lo que se buscará es armonizar el hacer de los hombres entendidos estos como parte de un todo social, para la consecución de un fin determinado que es el bien común, que funcionará como factor integrador del orden social humano, tomando en consideración que este es quizá el único medio en el que los hombres se pueden prestar entre sí la ayuda necesaria para alcanzar su perfeccionamiento.

Dejando por ahora a Platón, plantearemos el pensamiento de otro destacado filósofo: Aristóteles. En las Tesis aristotélicas la justicia se define como "aquella cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas y que es causa de que hagan y de que se quieran hacer" (2)

Aristóteles, plantea la idea de que los iguales deben ser tratados de igual manera, a través del imperio del derecho que es el que se encargará de realizar una justa repartición de bienes, tomando como base el mérito personal. De este binomio, de dar un trato igualitario - pero a la vez proporcionar al individuo, Aristóteles hace una distinción

(2) Bravo González Agustín y Bialotosky Sara, Compendio de Derecho Romano, Editorial Pax. Quinta Edición, México, 1972. Págs. 4 y 5

entre la justicia al indicar que ésta puede ser de dos clases: *Distributiva y retributiva.*

En el caso de la justicia distributiva ésta se instrumentará por el legislador al asignar derechos públicos y privados a los -- hombres sobre una base de igualdad. La idea aristotélica consistió en que cada individuo debería recibir por su contribución al logro del bien común una parte de éste, tomando como medida únicamente el mérito propio, por lo que algunos podrán recibir más que otros, pero condicionado esto a que en igualdad de circunstancias todos recibirán lo mismo.

Por lo que hace a la justicia retributiva, o también llamada correctiva, el pensamiento de Aristóteles la ubica enseguida de lo anterior, ya que si el legislador en su hacer ha dotado al individuo de derechos y obligaciones, es función del derecho el garantizar en todo momento el cumplimiento de estos, así como la de intervenir cuando se han afectado los derechos de algún miembro de la colectividad para corregir ésta situación y retribuir al afectado a su situación anterior, esto es devolverle lo que le pertenecía.

Antes de continuar adelante, considero conveniente hacer algunos comentarios sobre las tesis de estos dos destacados filósofos.

Del estudio del pensamiento de Platón y Aristóteles se desprende que si bien en ambos existe la idea de retribución la diferencia medular radica en la manera en que ésta se hará, ya que para Platón al existir una estricta división social, y por ende del trabajo, al realizar el individuo la función que corresponde a su rango, en base a su capacidad y cualidad, subordina sus deseos personales en aras del engrandecimiento de la unidad y de la armonía social. Así, en el ideario de Platón, la impartición de la justicia descansa en manos de un gobierno no autocrático.

Por el contrario, Aristóteles descansa su teoría de la impartición de la justicia en el imperio de la ley, que no en el de los hombres como lo hace Platón, ya que considera que el gobierno de un hombre o de una oligarquía, es propenso a estar influenciado por la parcialidad lo que no ocurriría en el gobierno de las leyes que están inmunes a influencias y parcialidades.

Para concluir con lo relativo a la justicia, me permitiré transcribir la definición que sobre el tópico ha elaborado el maestro --

Rafel Preciado Hernández, para quien "la justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe, conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social". (3)

El maestro al desglosar su definición destaca que la -- justicia es un principio que se destina a dirigir obligatoriamente la acción humana con fundamento en la esencia constitutiva de la dignidad personal.

A reserva de que al término de este capítulo plantearé algunos comentarios personales respecto a la justicia, vista ésta en -- la perspectiva de este trabajo, me permitiré dejar en este punto el -- asunto para continuar analizando lo relativo a la administración públi-- ca en el Estado Moderno.

III.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO MODERNO.

Para poder analizar la importancia que reviste la administración pública dentro del Estado, debemos puntualizar que entenderemos por estado y en que momento de la vida social nace éste con la -- concepción de "moderno".

(3) Preciado Hernández Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus, Séptima Edición. México 1973. Pág. 217.

Para tal fin a continuación transcribiré una cita del profesor Mario de la Cueva, quien en su obra expone que "lo que se llama el Estado Moderno, la forma de organización política en que vive la humanidad desde el Renacimiento hasta la Primer Guerra Mundial, nació en Florencia. Así se afirma en uno de los más bellos libros que existen sobre el Renacimiento, "La Cultura del Renacimiento en Italia", de Burckhardt, quien -además- señala que la esencia del Estado Moderno está en la centralización de todos los poderes públicos". (4)

Continuando con este autor vale la pena apuntar las cinco características esenciales que él encuentra en el nacimiento del Estado Moderno:

- 1) Es un Estado Nacional,
- 2) Es el Poder Público Centralizado,
- 3) Es Soberano,
- 4) Es Monárquico, y
- 5) Encierra la contradicción entre poder y Derecho.

(4) De la Cueva Mario, Teoría del Estado, Editado en Ciudad Universitaria México, 1969. Pág. 5

Es en este último punto en donde volvemos a encontrar la divergencia entre los idearios de Platón y de Aristóteles, respecto de cuál será el eje sobre del que se desarrolla la actividad estatal: La fuerza del poder o la del Derecho, surgiendo avante de este cuestionamiento el derecho y dando paso al surgimiento del Estado de Derecho, basado en la concepción aristotélica.

De lo anterior se desprendería, por ende, que el Estado deberá buscar el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo, ya que su finalidad es lo de lograr el bien común de éste, por lo que no hay cabida a la idea de que el Estado es una entidad suprema en la que el hombre debe supeditar su vida a los fines del Estado, ya que éste se encuentra sujeto a las limitaciones que le otorgue la norma jurídica que lo haya dotado de una existencia legal.

En el caso de México, la Constitución Política de 1917, reestructuró la vida de la nación al combinar las garantías que el hombre tiene frente al Estado con derechos sociales, que buscaban una mejor distribución de la riqueza y lo que ésta conlleva. Pero para poder entender el por qué, de este proceso debemos tener en mente que menos de un siglo atrás en nuestra historia, México consumaba su independencia -- ante un mundo convulsionado y graves carencias internas, que se agrava--

ban más por las discrepancias intestinas, a las que se tenían que hacer frente con un incipiente aparato administrativo que con el correr de -- los años abandonó su simpleza para convertirse en la activa organización que es en nuestros días.

Como ya se apuntó, al triunfo del movimiento revolucionario mexicano, que se coronó con el reconocimiento de una serie de derechos de carácter social para la población, se tuvieron que implantar reformas administrativas, en una tendencia a centralizar el poder público si bien en forma incipiente dado que el intervencionismo estatal formalmente se va a presentar durante los años de la Primera Guerra Mundial.

Pero en este punto debemos preguntarnos cuál es la fundamentación jurídica del actuar del Estado en esta y aquella función. -- Sobre el particular existen dos teorías, que considero las más importantes, opuestas entre sí: la de Juan Jacobo Rousseau y la de Leon Duguít.

Sobre el pensamiento de este último el maestro De La Cueva, señala en su obra: "El derecho impone deberes a gobernantes y gobernados; los deberes que impone a los gobernados son cumplir las obligaciones contraídas; el deber que impone a los gobernantes es la realización de los servicios públicos; de tal manera que el Estado que está de

terminado por el Derecho, deja de ser un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados para transformarse en una federación de servicios públicos". (5)

Para Leon Duguit las funciones o servicios públicos fundamentales del Estado consistían en la defensa contra el enemigo del exterior; el mantenimiento de la paz interna y la administración de la justicia. Situaciones consideradas como necesidades colectivas que requerían de la intervención estatal para preservar la seguridad social, pero sobre el entendido de que el Estado al ejecutar estas actividades, no lo hace en el ejercicio de una facultad ni atribución, sino en cumplimiento de una obligación que el Derecho le impone como gobernante.

Por lo que hace el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, - al citarlo el maestro De La Cueva, nos indica: "Como titular de la soberanía, la voluntad general poseerá la facultad de organizar la vida social, de crear la forma política de vida de la comunidad y de dictar el Derecho.... La vida en común se supone dos cuestiones: una, dictar - el Derecho, que es la misión primera y fundamental del pueblo y, después, la aplicación de ese Derecho. El pueblo dicta su derecho, designa a sus funcionarios -no a gobernantes- que son los encargados de ejecutar la voluntad del pueblo expresada en el Derecho". (6)

(5) De La Cueva, Mario. Ob. Cit. Pág. 63.

(6) De La Cueva, Mario. Ob. Cit. Págs. 51 y 52

Con realizar una síntesis de ambas teorías considero que se puede hacer un planteamiento general para entender el por qué de la aparición del Estado realizando actividades específicas. Si partimos de la base de que el Estado, en su inicio, debe su nacimiento al consenso alcanzado por una colectividad para que a través de esta figura jurídica se logren concretar metas que los hombres integrantes de esa colectividad de forma individual no lograrían realizar, como es el caso de la defensa frente a agresiones del exterior, resulta obvio que esos particulares de alguna manera deberían asegurarse de que el órgano que estaban constituyendo, al fortalecerse con el poder que todos y cada uno de los hombres depositarían en él, no desviaría ese poder para utilizarlo para el logro de fines diversos de los que motivaron su formación, lo que hizo necesario delimitar la esfera en que el Estado podría -- actuar a través de un instrumento adecuado : el Derecho.

Comparto la opinión de Duguit en el sentido de que el Gobernado y el Gobernante son, en última instancia, iguales en una similitud de que ambos son humanos y que la única diferencia existente radica en el hecho de que uno realizará la función legislativa en interpretación del interés del otro y que en esa misma perspectiva se deberá -- aplicar la norma jurídica que surja de este proceso.

Para finalizar con este punto, comentaré brevemente lo que en diversas épocas y tendencias se ha considerado como administración pública, aclarando que si bien, el título de este apartado se refiere a la administración pública en el Estado Moderno, preferí plasmar un marco teórico de lo que es el Estado moderno para que, sobre esa base, fuese más accesible la comprensión del concepto de la administración.

Si, se habla de una administración pública, se entiende que aparte de ésta existe otra que no es pública, sino privada, por lo que cabría preguntarse que es lo que diferenciará ambos conceptos.

Bodenheimer, nos indica que por administración debemos entender "la relación de los asuntos públicos o privados, según el principio de utilidad". (7) De donde se deriva que la administración, será pública -- cuando en la toma de decisiones o ejecución de las mismas participe un funcionario de gobierno en esa calidad, en tanto que será privada cuando en el supuesto planteado la decisión y ejecución se derive de la actividad de un particular.

A su vez el maestro Olivera Toro, señala que, "la administración tiene como finalidad la de asegurar la satisfacción de las necesidades públicas que, en un régimen individualista, son aquellas que no pue-

(7) Bodenheimer, Edgar. Ob. Cit. Pág. 110.

den realizar las personas por sí solas y en donde se hace patente el empleo de la intervención administrativa, ante la insuficiencia, impotencia o empleo idóneo de medios de la iniciativa individual". (8)

Por su parte Andrés Serra Rojas, la define como la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos a particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. (9)

De estas tres concepciones podemos desprender que los elementos principales de la administración pública, como se concibe en la actualidad, se han ampliado mucho más allá de donde los comprendía Duguit, puesto que ahora abarca todas las actividades que, por su complejidad -- los particulares no están en actitud de desarrollar.

Lo anterior, se demuestra con el crecimiento que ha registrado el aparato gubernamental en los últimos decenios para, en la posi-

(8) Olivera Toro Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición, México, 1972, Pág. 50

(9) Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición, México, 1976. Pág. 56

ble, cubrir las demandas de solución a problemas colectivos.

En este punto, es conveniente señalar que órganos del Gobierno serán los que se encargan de desarrollar la actividad administrativa.

La premisa de que se parte es de que será el Estado quien fundamentalmente, se encargue de dar satisfacción a las necesidades colectivas a través de funciones administrativas. Pero analizando la estructura orgánica del Estado Mexicano encontramos que éste se compone de tres partes: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (10), de donde surge la interrogante acerca de cual de estos tres poderes, será el que se encargue de la administración pública.

Sobre el particular, el maestro Gabino Fraga señala: - -
"Desde el punto de vista formal la administración pública se identifica dentro del sistema constitucional con uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo". (11)

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., Quincuagésima Sexta Edición, México, 1975. Pág. 39

(11) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición, México, 1971. Pág. 121.

Lo anterior se fundamenta en los artículos 89 y 90 de la Constitución Política Mexicana, mismos que estipulan:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observación.

Artículo 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". (12)

Es así, como nuestra Constitución establece la competencia jurídica del Poder Ejecutivo en el primer artículo, y le faculta en el segundo para hacerse ayudar, por el tremendo cúmulo de asuntos a resolver, por otros órganos de gobierno en los que deposita parte del ejercicio de sus facultades administrativas.

(12) Obra citada. Págs. 63 y 64

Para finalizar con este apartado baste señalar, que la so-
ciudad actual esta asistiendo a una invasión de la administración a cam-
pos más íntimos, que antes le eran vedados. Esta tendencia se contempla
en la siguiente opinión: "uno de los inexcusables fines de cualquier ad-
ministración actual es el mantenimiento de seguridad social. Se ha di-
cho que el Estado asume un papel redentor en la sociedad. El Estado tie-
ne como finalidad la de proporcionar un mínimo decoroso a todos los ciu-
dadanos, y esto no lo discuten ni siquiera los más aferrados a las con-
cepciones liberales, pues la realización del fin de la seguridad social
del Estado, vendría impuesta por esa necesidad de mantenimiento del or-
den público. A la altura de los tiempos en que nos encontramos se podrá
discutir si es bueno o malo, pero habrá que convenir que es irremediable
que la administración actue en todos los órdenes de la vida social". [13]

Para llegar a esta situación el Estado ha tenido que susti-
tuir, ya sea total o parcialmente a los particulares o bien asociarse con
ellos, para buscar el satisfacer adecuadamente una necesidad colectiva.

Antes de concluir este apartado, considero conveniente a-
punrar cuales son las principales formas que en la actualidad se recono-
cen como función administrativa.

[13] Gascon Hernández, José. Los fines de la Administración. Revista
de Administración Pública, Madrid, Año IV. Número 11 Pág. 40

A este respecto, el profesor Gabino Fraga señala:

".... bien pueden resumirse las atribuciones de que goza el Estado con temporáneo en tres grandes categorías: I. Las atribuciones de policía o de coacción que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias del orden público; II. Las atribuciones de fomento que han sido definidas como aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen, y III. Las atribuciones de servicio público y de seguridad y justicia sociales por virtud de los cuales el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial" (14)

El licenciado Olivera Toro al tratar este aspecto en su obra cita la opinión de otros dos tratadistas, Luis Jordana de Pozas - quien coincide completamente con la clasificación de Gabino Fraga, al

(14) Fraga, Gabino; Ob. Cit. Pág. 11

clasificar las actividades administrativas en policía, fomento y servicio público, y a Marcel Waline, quien lo único que varía es el segundo elemento, fomento por estímulo o apoyo a la iniciativa individual.

A su vez Moncada Lorenzo explica: "Llamamos policía a toda la técnica de control; fomento a toda técnica de ayuda graciosa y servicio público a toda técnica de prestación del Estado de un servicio".

(15)

III.3 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

a) Concepto.

Antes de intentar el dar un concepto propio de lo que es el acto administrativo, me permitiré hacer referencias a las diversas características que los tratadistas le han imputado.

Así, para Royo Villanova, el acto administrativo se debe contemplar desde tres enfoques: del de su procedencia del de su naturaleza y del de su alcance, de tal suerte que para él "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, -

(15) Moncada Lorenzo Alberto, *Significación y Técnica jurídica de la Policía Administrativa*, Revista de Administración Pública, Madrid, año VI, Número 28. Pág. 56

afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública". (16)

Antes de seguir adelante, quiero solamente hacer una observación a esta definición de Royo. Dicho autor, de entrada, clasifica al actor administrativo como "un hecho jurídico" lo que analizado a la luz de la distinción clásica entre actos y hechos jurídicos es inaceptable, ya que en el acto existe como una voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico, en tanto que el hecho jurídico se constituye por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, radicando la diferencia de fondo en que en el acto el objeto de la voluntad es modificar el orden jurídico, lo que no ocurre en el hecho. Por ello -- considero que es erróneo el considerar el acto administrativo como un hecho jurídico.

Asimismo, Recaredo Fernández de Velasco, nos define el acto administrativo como "toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas". (17)

(16) Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. Págs. 141 y 142

(17) Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. Pág. 142

En mi opinión esta definición se acerca más a la realidad ya que en la anterior sólo se señala que el acto administrativo que es - el hecho que emana de un funcionario público, lo cual sería discutible - pues podría darse el caso de que dicho funcionario actuara más allá de - sus atribuciones o bien en forma personal. En este sentido Fernández de Velasco, se limita, atinadamente a mi parecer, a señalar que es una de-- claración jurídica emanada de la administración.

Me atrevería a señalar, que por acto administrativo debemos entender el obrar de una autoridad administrativa, con apego a una - disposición jurídica del mismo género, a través, de la cual el Estado en cumplimiento de su cometido busca el dar satisfacción a una necesidad -- social.

Para concluir apuntaré las definiciones de Andrés Serra Rojas, y de Rafael de Pina, sobre el acto administrativo. Para el Pri-mero "es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y -- crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica - subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" . (18)

(18) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. Pág. 224

Finalmente, de Pina señala "el acto administrativo es una declaración de voluntad de un órgano de la administración pública de naturaleza reglada o discrecional susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa (19)

Para concluir sólo señalaré que el acto administrativo -- puede ser analizado desde tres diversos ángulos: el objetivo, en el cual es contemplado como la manifestación externa de una voluntad administrativa; el subjetivo, que es aquel en el que se le trata de entender partiendo de la base del carácter que reviste la persona que lo dicta y desde el punto de vista material en el que se le entiende como un producto derivado de una potestad depositada en el órgano administrativo.

b) Naturaleza Jurídica.

Para poder comprender cual es la naturaleza jurídica del acto administrativo tomaré como base el desglose que el maestro Serra-Rojas hace de este. (20) De tal suerte entendemos que el acto administrativo tiene los siguientes caracteres:

- Es un acto jurídico de derecho público que emana de

(19) De Pina Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, México 1976. Págs. 45 y 46

(20) Serra Rojas, Andrés. *Ob. Cit.* Pág. 224

la administración pública,

- Su naturaleza es no normativa,
- Es una decisión ejecutoria y no contenciosa,
- Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa,
- Unilateral y oportuno que produce una situación jurídica concreta,
- La administración crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y
- Se propone la satisfacción de un interés general.

Es el acto administrativo contemplado como acto jurídico ejecutado por la administración pública se apoya en dos premisas:

La primera la constituye su carácter ejecutorio, esto es la autoridad administrativa actúa unilateralmente sin la intervención de los particulares por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que habrán de traducirse en obligaciones a cumplir por parte de los administrados.

Por lo que hace a la segunda, Esta se fundamenta en la presunción de legitimidad ya que la autoridad administrativa al obrar en la realización de actos administrativos lo hace para satisfacer uno de sus fines lo que justifica su actividad y la imprime ese tinte de legalidad.

Ahora bien, veremos por qué, se dice que la naturaleza del acto administrativo es no normativo. Dado que la doctrina clásica reconoce tres actividades esenciales del Estado: la primera, la integra la función legislativa, es la de establecer las normas jurídicas generales, esto es, crear el orden jurídico nacional; la segunda, integrada por la función administrativa del Estado, es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el imperio de la norma jurídica, y la tercera, función jurisdiccional, es contemplada como la acción del Estado encaminada a resolver las controversias.

Por lo anterior, si el Estado a través de su función administrativa lo que hace es actuar en aras de la satisfacción de necesidades colectivas, pero sin dejar de lado la norma jurídica que presibilita su actuar, no lo hace desde un punto de vista normativo el que la obligaría a considerar únicamente la realidad desde un punto de vista normativo prescindiendo de su calidad de justo o de injusto, es decir, despreocupándose del contenido concreto de la norma jurídica. Lo que a todas luces no sucede en la actualidad, donde la participación del Estado en los más variados ámbitos es notorio.

Al respecto el maestro Serra Rojas, señala: "Su naturaleza no normativa, resulta de distinguir los actos administrativos y las --

normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas, obedecen a diverso régimen jurídico". (21)

Por lo que hace a la calificación de decisión ejecutoria y no contenciosa, entiendo que si los actos administrativos tienen por objeto originar un efecto de derecho, este se debe cumplir en forma ejecutoria, esto es, mediante el actamiento de la decisión del órgano administrativo, sin la posibilidad de reclamación.

El maestro Olivera Toro, indica que "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 la hacen ejecutoria. Estas prerrogativas son usada precisamente para la satisfacción de los intereses generales, por ello el acto se presume legítimo". (22)

c) Clasificación de los Actos Administrativos.

Para comenzar debemos aclarar que existen otras figuras jurdicas que normalmente se confunden con el acto administrativo, siendo el

(21) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 224

(22) Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. Pág. 144

caso más frecuente el del acto de administración. Toda vez que el concepto del acto administrativo ya ha sido tratado, únicamente me referiré al segundo supuesto.

Sobre el acto de administración, el Licenciado de Pina, - nos dice: "Es el acto jurídico destinado a la conservación o acrecentamiento de un patrimonio, o el beneficio de las utilidades de que es susceptible, realizado por su dueño o por quien, sin serlo, obra legalmente autorizado, en cualquier forma de representación o en cumplimiento de las - funciones de un cargo que le obligue a ello". (23)

A este respecto, Serra Rojas, apunta que "la doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de la administración, que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros". (24)

Por lo anterior, podríamos considerar como actos de administración los actos que el Estado ejecuta en los siguientes supuestos: actos legislativos y jurisdiccionales, los actos de la administración sometidos al derecho privado, así como los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.

(23) De Pina, Rafael, Ob. Cit. Pág. 46

(24) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 224

Por lo accesible del esquema, seguiré en cuanto a la clasificación del acto administrativo, el planteamiento de Olivera Toro. De tal suerte, encontramos en una primera instancia la llamada "Clasificación Unitaria" que ubica a un mismo acto jurídico en cinco supuestos diversos.

- 1) El Acto Regla.- Que será aquél que cree situaciones jurídicas impersonales, abstractos y de carácter general.
- 2) El Acto Subjetivo.- Que será aquél que cree una situación jurídica que afecte concretamente a persona o personas determinadas.
- 3) El Acto Condición.- Que será aquél que tiene por objeto determinar la aplicación permanente de todo un estatuto de derecho a un individuo o a un conjunto de individuos, para crear situaciones jurídicas concretas que constituyen un verdadero estado, porque no se agota con la realización de esas situaciones jurídicas, sino que permite su renovación continua.
- 4) El Acto Jurisdiccional.- Que será aquél que establezca la verdad jurídica, y
- 5) El Acto Constituyente.- Que será aquél a través del cual se crea un nuevo sujeto de derecho y se establecen reglas de su organización y funcionamiento, conforme a los cuales deberá actuar en el futuro.

Por otra parte, existe otra tendencia que admite seis diversas clasificaciones del acto administrativo, que son las siguientes:

- 1) POR LA NATURALEZA DEL ACTO.- Que a su vez se subdivide en otros dos géneros el material y el jurídico. Por ende se señala que el acto -

administrativo es un acto material cuando Este no produce ningún efecto de derecho, o que es un acto jurídico, cuando Este al manifestarse sí produce consecuencias de derecho.

- 2) POR LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN EN LA FORMULACION DEL ACTO.- Este se puede clasificar en unilateral, cuando sólo se presenta una voluntad, o en plurilaterales, que son aquellos en que confluyen dos o más voluntades.

Ahora bien, los actos administrativos plurilaterales se clasifican a su vez en colectivos, que es el caso en el que las voluntades se encuentran en una posición jurídica de igualdad; complejos, caso en el cual las voluntades se encuentran en situación jurídica diferente, y en actos administrativos plurilaterales de unión en los que no tienen relevancia la situación de las voluntades, sino que su objeto es colocar en forma permanente a una persona dentro de un estatuto de derecho.

- 3) POR LA POSICION QUE DICHAS VOLUNTADES GUARDAN CON RESPECTO A LA LEY.- Los actos administrativos pueden ser obligatorios, cuando implican el cumplimiento de una obligación que la norma impone, o bien discrecionales en el caso en que la ley deja a la administración un libre poder de apreciación, para decidir si debe abstenerse u obrar.

- 4) **POR EL AMBITO EN EL QUE HABRA DE APLICARSE EL ACTO, ESTE PUEDE SER INTERNO O EXTERNO.**- Será un acto administrativo interno, cuando los efectos que este origine no vayan más allá del seno de la administración, por lo que los externos serán aquellos que dejen sentir sus efectos, fuera de la esfera administrativa, en los particulares.
- 5) **POR LA FINALIDAD QUE PERSIGUEN, LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SON PRELIMINARES.**- Que son aquellos que se emplean como medio para lograr la consumación de otro acto administrativo que es el deseado; de decisión - que vienen a constituir el principal fin de la actividad administrativa, ya que son declaraciones unilaterales de voluntad que crean una - situación jurídica y finalmente los actos administrativos de ejecución que se integran por actos de orden material y jurídico que tienden a hacerse cumplir forzosamente las decisiones administrativas.
- 6) **POR SU CONTENIDO Y ALCANCE JURIDICO.**- Se dice que los actos se clasifican, en primer lugar, como actos que aumentan las facultades de los administrados, como son el caso de la concesión, admisión, licencia, entre otros. Actos que limitan los derechos de los particulares, -- como la expropiación, la ejecución forzosa o las órdenes administrativas, y, finalmente las llamadas manifestaciones de reconocimiento, -- como lo son las certificaciones o los registros.

" BIBLIOGRAFIA "

1. BODENHEIMER, EDGAR: *Teoría del Derecho.*
Editorial: Fondo de Cultura Económica
Tercera Edición.
México, 1971.

2. BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y
SARA BIALOTOSKY: *Compendio de Derecho Romano.*
Editorial: Pax
Quinta Edición
México, 1972.
3. PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL: *Lecciones de Filosofía del Derecho.*
Editorial: Jus
Séptima Edición
México, 1973.
4. DE LA CUEVA, MARIO: *Teoría del Estado.*
Editorial: U.N.A.M.
México, 1969.
5. OLIVERA TORO, JORGE: *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Tercera Edición.
México, 1972.
6. SERRA ROJAS, ANDRES: *Derecho Administrativo, Tomo I*
Editorial: Porrúa, S.A.
Séptima Edición.
México, 1976.

7. FRAGA, GABINO: *Derecho Administrativo.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Décima Cuarta Edición.
México, 1971.
8. GASCON HERNANDEZ, JOSE: *Los Fines de la Administración.*
Editorial: Revista de Administración
Pública.
Año IV, Número 11
Madrid.
9. MONCADA LORENZO, ALBERTO: *Significación y Técnica Jurídica de la
Policía Administrativa.*
Editorial: Revista de Administración
Pública.
Año VI, Número 28
Madrid.
10. DE PINA, RAFAEL: *Diccionario de Derecho.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Quinta Edición.
México, 1976.

C A P I T U L O I V

EXAMEN DE LAS DIVERSAS POSIBLES SITUACIONES DEL PARTICULAR FRENTE

A LA ADMINISTRACION

- IV.1 FALTA DE COMPETENCIA
- IV.2 AUDIENCIA DE LEGALIDAD
- IV.3 VIOLACION AL DERECHO DE AUDIENCIA
- IV.4 DESVIO DE PODER

C A P I T U L O I V

EXAMEN DE LAS DIVERSAS POSIBLES SITUACIONES DEL PARTICULAR FRENTE

A LA ADMINISTRACION

- IV.1 FALTA DE COMPETENCIA
- IV.2 AUDIENCIA DE LEGALIDAD
- IV.3 VIOLACION AL DERECHO DE AUDIENCIA
- IV.4 DESVIO DE PODER

IV.1 LA FALTA DE COMPETENCIA.

El maestro Rafael de Pina, nos define la falta de competencia como "la falta de potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto". (1)

Partiendo de esta definición debemos apuntar que la administración pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de realizar los actos administrativos. De ahí que el sujeto ejecutor del acto administrativo, está constituido por los órganos, ya sean individuales o bien colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, para que el acto administrativo surta pleno efecto, se requiere que éste cubra todos los requisitos que las normas jurídicas establecen, ya que como se aclaró páginas atrás, el acto administrativo no es sino un acto jurídico más, que por lo tanto puede adolecer de vicios que lo hagan imperfecto, o inexistente en algunos casos.

Al referirse a las irregularidades, que se presentan en algunos actos administrativos Gabino Fraga, apunta que "la validez de los --

(1) De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, 1976. Pág. 141

actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos que los conforman. En el caso de la falta absoluta o parcial de alguno de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste". (2)

Las causas que comunmente se consideran como generadoras de diversos grados de invalidez son la inexistencia, la nulidad absoluta, la nulidad relativa, la omisión de formas como causa de inexistencias y, por último, la falta de competencia.

Sobre la falta de competencia, el autor antes citado señala "la falta de competencia constitucional viene a traducirse en una -- falta de la voluntad creadora del acto jurídico..... Si, por ejemplo, fuera de cualquier posible excepción al sistema de separación de poderes, el Congreso o el Ejecutivo resolviera un litigio civil sobre divorcio, o si el Poder Judicial otorgara una concesión de aguas, de petróleo o de minas, o expidiera una ley, indudablemente que ninguno de esos actos necesitaría de una resolución judicial para privarlos de sus esfuerzos, pues ningún orden jurídico podrían producir, y cuando más si hubiera algún efecto material que se derivara de esos actos, sería motivo no de un procedimiento

(2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición. México, 1971. Pág. 305.

de nulidad, sino de un juicio de responsabilidad civil o penal según el caso".

(3)

Si bien las líneas anteriores, se refieren a la incompetencia derivada de una prescripción constitucional, esta misma situación puede gestarse en el seno mismo del poder administrativo, en el momento en que el funcionario realiza un acto, obrando sin representación, por lo que se considera que su voluntad no es ya como órgano de la administración pública, sino la de un particular como cualquier otro.

Serra Rojas, al referirse a la competencia en el acto administrativo de acuerdo con la anterior ley de Secretarías y Departamentos de Estado nos indica: "el funcionario público debe de ser competente para dictar una resolución administrativa..... Para ser válida la actuación de un funcionario se requieren dos elementos: a) Que sea un funcionario de derecho, es decir, que sea legalmente designado; b) Que la ley administrativa le otorgue la competencia necesaria para actuar". (4)

En este punto debemos destacar algunos elementos que se consideran como parte del acto administrativo. Mientras para Olivera Toro, los elementos constitutivos del acto administrativo son siete, para otros autores son cinco, como en el caso de Royo-Villanova, y para otros cuatro, de acuerdo con Zanobini. (5)

(3) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 310

(4) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, 1973. Pág. 325

(5) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1972. Págs. 151-152

Independientemente, del número de elementos, que la mayoría de los tratadistas maneja considero, que los realmente indispensables son: el sujeto que realiza el acto administrativo; la competencia que faculte al sujeto a actuar con fundamento; un motivo que sea suficiente -- para provocar la puesta en marcha el aparato administrativo y, la finalidad o meta que se busca lograr con el actuar administrativo.

Acerca del sujeto se ha determinado, que para que una norma jurídica pueda ser puesta en marcha requiere, inexorablemente, de la -- participación de una persona física que sea el vehículo que logre materializar las disposiciones jurídicas. Asimismo, es por todos aceptado que el sujeto que así actúa, no expresa su propia voluntad, sino que ejercita el poder que la norma le confiere, esto es, la competencia corresponde no al sujeto que ejercita un acto sino al órgano administrativo que este representa.

Ahora bien, aceptada la tesis de la personificación del -- derecho en un individuo, faltaría aclarar que la competencia administrativa no se concentra en un sólo hombre, dado que ésta se encuentra dividida en varios órganos administrativos, por lo que el Estado ha venido regulando jurídicamente la manera en que este poder habrá de ser ejecutado en una forma coherente para evitar duplicidad de funciones que llevarían al caos a cualquier Estado. Lo anterior se logra a través de una organización razonada y adecuada a las necesidades de cada Estado, quien hará esta asignación de funciones valiéndose de la ley.

Si la competencia se distribuye en los diversos órganos administrativos a través de leyes, esto implica que los titulares o encargados de dichos órganos tienen la obligación de ejercitar su competencia en los casos en que ello sea posible.

A continuación, transcribiré las cuatro hipótesis que el maestro Olivera Toro, contempla como posibles casos en los que la competencia se emplea con exceso: (6)

1. Ejercicio de potestades que no se tienen y que tampoco son atribuibles a órgano alguno,
2. Invalidar la competencia de los Poderes Legislativos 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.

De la revisión razonada de estas hipótesis concluyo, que si bien puede existir un funcionario investido de la representatividad del Estado, ésta no le faculta para realizar cualquier clase de actos administrativos sino, sólo aquellos que la norma jurídica al crearlo, o bien posteriormente, le ha otorgado.

(6) Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. Pág. 155.

En cualquier situación en la que un acto administrativo sea generado por un funcionario público que se encuentre en los supuestos indicados, estará viciado por la falta de competencia, lo que abriría al administrado que se aplicará dicho acto los caminos para impugnar al acto que serán tratados en el siguiente capítulo.

IV.2 AUDIENCIA DE LEGALIDAD

Para iniciar el estudio de este tema, me permitiré citar al maestro Tena Ramírez, quien nos dice: "La supremacía de la constitución federal es el principio angular de nuestro sistema de gobierno.

Ella se infiere en buena lógica de la supremacía del órgano constituyente, que como depositario de la soberanía circunscribió rigidamente dentro de sus zonas respectivas a la actividad local y a la federal. A la primera le dejó el poder restringido que hemos llamado "autonomía", en ejercicio de la cual cada constituyente local dotó a los poderes de su Estado de aquellas facultades que creyó conveniente, dentro del limitado acervo de que podía disponer. En cuanto a la actividad federal, la Constitución no le dejó autonomía, puesto que directamente dio a cada uno de los Poderes Federales sus facultades enumeradas, que como tales son estrictas.

Si alguno de los constituyentes locales, excediéndose de la autonomía que le reservó la Constitución federal, otorga a cualquiera de los poderes por él creados facultades reservadas para la federación, - atenta contra la constitución federal, al desconocer los límites que ésta trazó en ejercicio de la soberanía. Si alguno de los poderes constituidos en un Estado ejercita facultades de la federación, infringe su propia Constitución local si ella no le señala tales facultades y viola en todo caso la Constitución Federal. Por último, si alguno de los poderes federales lleva a cabo un acto para el cual no tiene facultades expresas, desconoce la Constitución Federal. En todos los casos dichos, opera el principio de la supremacía de la Constitución Federal" (7)

Considero que en los renglones anteriores ha quedado claramente expuesta la manera en que debe de comportarse el Estado así dividido por nuestra Constitución, ya que nuestro sistema constitucional no sólo señala los derechos individuales fundamentales que son sustraídos en la invasión del Estado, sino que además circunscribe a éste al crear un completo sistema de competencias.

Finalmente, cabe destacar que, como ya se mencionó en alguno de los capítulos anteriores el particular tiene el derecho de reclamar - la ilegalidad de un acto administrativo que en contra de la ley se le quiere ejecutar.

(7) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición, México, 1970. Pág. 505

IV.3 VIOLACION AL DERECHO DE AUDIENCIA

Uno de los derechos que indiscutiblemente deben mantenerse incolumne de la acción estatal, es el del individuo frente al Estado haciéndose oír.

De tal suerte que en el supuesto de que, el particular o administrado, concurra ante la autoridad competente para hacer valer el derecho que pretende le asista, es obligación del órgano administrativo hacer eco a las demandas y, de conformidad con sus atribuciones, pronunciarse en el sentido que la ley le dicte.

Pero si recurriendo al órgano administrativo este le niega el derecho de hacerse oír el administrado tendrá que llevar su queja a una instancia superior en la que se tendrá que contemplar la situación, aplicándose los correctivos necesarios a efectos de subsanar la anomalía o violación a este derecho.

IV.4 DESVIO DE PODER

Para precisar lo que se entiende por desvío de poder, a continuación transcribo la definición del maestro Rafael de Pina, quien nos dice: "el desvío de poder, es un vicio de un acto administrativo que consiste en haberse utilizado la potestad legal mediante él ejercida para fin distinto de aquel para el que se encuentra conferida, es decir, utilizándola -

para servir fines ajenos a los que, de acuerdo con ella, existe la posibilidad jurídica de perseguir". (8)

De igual manera, Gabino Fraga, al tratar la ilegalidad de los fines del acto administrativo, indica: "Esta ilegalidad es la que se conoce con el nombre de desviación de poder, o abuso de autoridad, ya que en realidad el Poder Administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la ley señala" (9)

Por su parte Serra Rojas, señala: "El acto administrativo debe formarse en nuestra legislación de acuerdo con los mandatos de la ley, y si ésta se contraría, el acto administrativo no debe producir --ningún efecto porque se contraviene el interés general." (10)

Si el Estado cumpliera cabalmente los fines para los que se presentarían los problemas analizados con anterioridad, pero tampoco podemos negar que materialmente resultaría imposible ejercer un estricto control, por parte del Estado, sobre los funcionarios administrativos.

De hecho, la garantía orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes.

(8) De Pina Rafael: Ob. Cit. Pág. 190.

(9) Fraga, Gabino: Ob. Cit. Pág. 316

(10) Serra Rojas, Andrés: Ob. Cit. Pág. 329

" BIBLIOGRAFIA "

1. DE PINA, RAFAEL: *Diccionario de Derecho.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Quinta Edición.
México, 1976.
2. FRAGA, GABINO: *Derecho Administrativo.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Décima Cuarta Edición.
México, 1971.
3. SERRA ROJAS, ANDRES: *Derecho Administrativo. Tomo I*
Editorial: Porrúa, S.A.
Séptima Edición.
México, 1976.
4. OLIVERA TORO, JORGE: *Manual de Derecho Administrativo.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Tercera Edición.
México, 1972.
5. TENA RAMIREZ, FELIPE: *Derecho Constitucional Mexicano.*
Editorial: Porrúa, S.A.
Décima Edición.
México, 1970.

C A P I T U L O V

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO DEFENSA DE LOS PARTICULARES
FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE MEXICO

V.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

V.2 AUTORIDAD COMPETENTE ANTE QUIEN SE INTERPONE

V.3 CREACION Y ESTABLECIMIENTO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

V.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Para que hablemos de los Recursos Administrativos, es necesario antes sentar la base que resulta indispensable para que éstos puedan darse.

A lo largo de este trabajo hemos hecho una reseña de la forma en que el concepto del contencioso administrativo, ha evolucionado en los últimos años en regímenes jurídicos diferentes; de la importante - función que desempeñan las garantías individuales, especialmente las de - legalidad y audiencia, en el control que el mismo Estado se ha fijado; de la fundamentación filosófica y jurídica que encuentra el Estado al actuar en materia; y de los posibles vicios que pueden presentar los actos admnistrativos al ejecutarse. Nos resta, únicamente, - analizar los medios ju rídicos a que tiene acceso el particular para defenderse de una decisión administrativa, cuando ésta atenta en su contra en forma ilegal.

En este sentido, al hablar de los recursos legales que - se encuentran a disposición del administrado, debemos comenzar por deter- minar que se entiende por éstos. Así, el Licenciado De Pina, en su Diccionario los conceptua, en términos generales como "El medio de la impugna- ción de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal" y, específicamente, en materia adminis- trativa, como "Los medios de impugnación establecidos contra los actos de

la administración pública y utilizables por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio" (1)

En opinión del Maestro Serra "El recurso administrativo - es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme" (2) y

Finalmente, Gabino Fraga, los define como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses -- por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo" (3)

Si analizamos estas definiciones, encontramos que coinciden al señalar que el recurso administrativo es un medio de impugnación o defensa y, que éste, debe usarse cuando por la aplicación de un acto de la administración se cause algún perjuicio a un particular. Los casos concretos en los que se puede interponer un recurso administrativo por las deficiencias en un acto de administración, ya fueron tratados en el capítulo anterior.

-
- (1) De Pina, Rafael: *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, 1976. Pág. 356
- (2) Serra Rojas, Andrés: *Derecho Administrativo*, Tomo II. Ed. Porrúa, S.A. Séptima Edición, México, 1976. Pág. 455
- (3) Fraga, Gabino: *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, S.A. Décima Cuarta Edición, México, 1971. Pág. 452

Asimismo, es notoria la existencia de algunos elementos en las dos últimas definiciones, como son el caso de determinar ante que autoridad se interpondrá el recurso y los objetivos que se persiguen al realizar dicha impugnación.

Los autores citados, al referirse a los elementos que constituyen el recurso administrativo han destacado los siguientes. De acuerdo con Gabino Fraga :

- 1). La existencia de una resolución administrativa, que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2). La fijación en la ley de las autoridades administrativas antes quienes debe presentarse.
- 3). La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- 4). Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- 5). La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificaciones de pruebas, etc.
- 6). La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Por su parte Serra Rojas, destaca los siguientes elemen
tos :

- 1). Una resolución administrativa base para la impugnación , por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;
- 2). Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular;
- 3). La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;
- 4). Determinados requisitos de forma para proteger principalmente, el - interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;
- 5). Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y
- 6). La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una -- nueva resolución en cuanto al fondo.

De lo anterior se denota que, prácticamente, no existe dí
ferencia entre los elementos que ambos autores describen en el recurso admni
nistrativo.

Considero que, en otros términos, en el recurso se presentan, básicamente los siguientes cuatro componentes:

- 1). El elemento personal (el particular frente al órgano de la administración).
- 2). El nexo jurídico (materializado a través de un acto de administración).
- 3). Vicios en el nexo jurídico (exceso o desvío de poder, una competencia, etc.) y
- 4). Una norma que, otorgue al afectado el derecho de solicitar la revisión o revocación del acto administrativo (la que normalmente, señalará las formalidades que se deban seguir).

Antes de pasar a revisar la clasificación que la Doctrina ha hecho de los recursos administrativos, considero oportuno, distinguir las diferencias existentes entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales.

Así, se ha apuntado que el recurso administrativo es el medio con que cuenta el afectado por un acto de la administración, para que dicho acto se ajuste a los alcances que la ley le otorga, a través de una revisión realizada por la propia autoridad administrativa.

Es así como la primera diferencia que surgiría sería respecto al carácter del Órgano del Estado que conoce del asunto, siendo este en un caso administrativo, en tanto que, para el otro, es un caso judicial que pese a mantener un parecido significativo, en cuanto a la forma, difieren en cuanto al objeto. Se señala que, en opinión de García Oviedo: "los recursos administrativos no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión' El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes". (4)

Tocante a la clasificación de los recursos administrativos mucho se ha discutido, acerca de cuales son los medios de defensa que deberán recibir este calificativo.

Parece ser que doctrinariamente, se acepta que los recursos administrativos son dos, a saber: La revocación, y la revisión ante la autoridad superior.

Sobre el primero de éstos, cabe apuntar que existe una diferencia en cuanto a la manera en que se le denomina en los diversos países, por lo que se le conoce como reconsideración, reclamación u oposición. La utilización de este recurso se realiza cuando el particular enfrenta a la -

(4) Fraga, Gabino: Ob. Cit. Pág. 454

autoridad que emitió el acto que afecta los derechos de aquél, con la finalidad de que dicho acto sea modificado o revocado.

Con buen ejemplo de la revocación se presenta en el Artículo 14, de la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas (5), en el que se establece la reconsideración, como un medio al alcance del particular, para impugnar las resoluciones adoptadas por las autoridades correspondientes, estipulándose, además, que ante el silencio de la administración con respecto a la petición se considerará que la respuesta es a favor del administrado.

Tocante a la revisión ante la autoridad superior, también conocida como revisión jerárquica o administrativa, se señala que -- este recurso puede anteponerse ante el superior jerárquico de aquél que emitió el acto impugnado, con la finalidad de que éste modifique el acto lesivo.

Antes de continuar adelante, es conveniente indicar lo que se entiende por amparo, o sea, el juicio destinado a impugnar los -- actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

(5) Ley Sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Tercera Edición. México, 1976. Pág. 6

Así el Licenciado Fraga, al referirse al juicio de amparo comenta: "se ha llegado a considerar que el amparo suple, dentro de nuestro sistema legal, al contencioso-administrativo, al grado de hacer a éste innecesario para una eficaz protección de los derechos de los particulares"
(6)

De lo cual desde mi punto de vista, no estoy de acuerdo - con el Licenciado Fraga, ya que para que proceda el juicio de amparo contra las resoluciones que causen agravio en un juicio ordinario, tendrán -- que agotarse los recursos o medios de defensa legal que este mismo establezca, en virtud de que sólo se podrá recurrir al juicio de amparo cuando se estime que sean violadas algunas de las garantías consagradas en nuestra ley suprema.

Así, González Cosío señala: " Como la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo, se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa de preceptos constitucionales que consagran garantías individuales y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa - de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas, la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración, o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias.

(6) Fraga, Gabino. Ob, Cit. Pág. 474

Cuando en el juicio de amparo se alega substancialmente la violación directa de una garantía constitucional, y no la mera violación de las leyes secundarias que afecte sólo mediatamente la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el afectado puede optar por acudir directamente al juicio de amparo para buscar el remedio legal a la situación que lo afecta, pues es este juicio el destinado específicamente y directamente a la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas.

[7]

Si recurrimos a nuestra legislación encontramos que el artículo 107 Constitucional, en su fracción IV, señala los supuestos en que se puede recurrir al juicio de amparo, al indicar: "En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravo no reparable algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos, cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los -- que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición -- para decretar esa suspensión...."

Ante este panorama Carrillo Flores, se plantea: "Si el amparo en materia civil, no ha sido incompatible con una jurisdicción especializada en materia civil, si lo mismo ha acontecido en lo penal, si la reciente organización del amparo del trabajo como un sec-

[7] González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1976, Págs. 103, 104

M-0030114

tor propio tampoco ha impedido la evolución legislativa y jurisdiccional especial en esa materia, no se ve el motivo por el cual solamente en la materia administrativa el amparo pretenda sustituir a lo contencioso-administrativo" (8)

La respuesta la brinda el mismo autor al señalar: Cuando se confronta el juicio de amparo con las exigencias de un buen contencioso-administrativo; cuando ya no se ve en el amparo el procedimiento clásico y primitivo de defensa de un grupo reducido de derecho del hombre, sino de manera más general se mira en él, la forma de control de la legalidad de la administración, se advierten en el amparo deficiencias, cuyo remedio a caso no podrá lograrse sino cuando se reconozca la necesidad de plantear el problema como destino del de hallar una defensa mediante un procedimiento sencillo y de urgencia a los atentados más brutales del poder público" (9)

De las lecturas anteriores se pueden realizar algunas conclusiones :

- 1). Las leyes secundarias establecen los recursos a que tendrá acceso el particular ante violaciones cometidas en su agravio con la ejecución de un acto administrativo.

(8) Carrillo Flores, Antonio: *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México 1973. Pág. 236

(9) Carrillo Flores, Antonio: *Ob. Cit.* Pág. 234

- 2). El juicio de amparo constituye, en materia administrativa, un recurso al que el particular podrá atenerse sólo en las condiciones y casos que la Constitución le señala.
- 3). Por ende, los recursos administrativos y el juicio de amparo no se contraponen, sino que se complementan.

Antes de continuar con el siguiente inciso, apuntaré los dos más importantes efectos que produce la interposición del recurso administrativo:

- 1.- Por principio de cuentas, los recursos administrativos no provocan que el administrado y el administrador entren en conflicto ya que, como se apuntó anteriormente, el poder público simplemente se limita, ante la petición del interesado, a confirmar -revisar o modificar, según sea el caso, el acto por el elaborado.
- 2.- Otro de los efectos que conllevan los recursos administrativos es que no suspenden la ejecución del acto. Esto es, hasta en tanto no se obtenga una nueva decisión de la administración se considera que el acto es legal, por lo que no se suspende su ejecución.

V.2 AUTORIDAD COMPETENTE ANTE QUIEN SE INTERPONE

Para que el particular pueda hacer valer un derecho re-

quiere de varios elementos, a saber, el que dicho derecho exista y le asista; que de alguna manera se vea limitado o amenazado por un acto de la administración y, finalmente, que exista la posibilidad de acudir ante la autoridad que ejecuta, el acto para solicitar la reconsideración del mismo. Y, que dicha autoridad tenga la facultad legal de resolver el problema.

Por ende, la competencia se define como la "potestad de - un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto" (10)

De tal suerte, en cada caso de incompatibilidad de intereses entre administrado y administración, será la propia ley que determine la autoridad competente para resolver las desavenencias.

Antes de analizar la distribución de competencias en el Estado de México, me permitiré hacer un breve bosquejo de la forma en que -- esta asignación se realiza en el Distrito Federal.

Hasta antes de 1936, se puede señalar que el sistema jurídico mexicano, siguió el llamado sistema anglo-americano, o judicial, que, es aquel en el cual se parte de la división rígida de los poderes del Estado, en el que cada uno se desenvuelve estrictamente en su campo propio: el legislativo creando leyes; el ejecutivo, administrando la aplicación o ejecución de dichas leyes, y el judicial, al que se encomienda resolver los conflictos que surjan por la aplicación de dichas leyes, ya sea entre particulares o entre éstos y los órganos de gobierno.

[10] De Pina, Rafael: Ob. Cit. Pág. 141

Es a partir de 1936, que México abandona el sistema judicialista y adopta el sistema francés de la creación de tribunales administrativos, independientes del poder judicial, que dirimiesen los conflictos de esta materia.

Es en agosto del mismo año, que se crea en México el Tribunal de la Federación, como Tribunal Administrativo, lo que acarreó discusiones sobre la constitucionalidad de éste, mismas que se resolverían - hasta diez años después en 1946, con las reformas al artículo 104 constitucional, y sus complementarias de 1967. Así, la Carta Magna, abrió la - posibilidad, que de hecho ya estaba dada con la creación del citado Tribunal, de que existieron en México Tribunales Administrativos con plena autonomía, para resolver sus casos.

En 1967, también se creó la Ley Orgánica del Tribunal -- Fiscal, designándose a éste como Tribunal Administrativo,

Cuatro años más adelante, se estableció el Tribunal de - lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, dotado de autonomía - e independiente de cualesquiera otra autoridad administrativa, y encargado de resolver las controversias, de carácter administrativo, que se llegaran a presentar entre las autoridades del Distrito Federal y los particulares, con la excepción de aquellos casos que por la ley correspondiesen a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Al revisar la situación del proceso administrativo en el Estado de México, encontramos que de conformidad con el Código Fiscal local, de diciembre de 1980, se establece, tratándose de recursos administrativos: Artículo 167 "Contra las resoluciones de las Autoridades Fiscales del Estado que determinen créditos fiscales, apliquen sanciones o que causen agravio en materia fiscal distintos a los anteriores, el contribuyente afectado, cuando las Leyes Fiscales especiales no establezcan recursos, solo podrá interponer el recurso administrativo que establece este capítulo. (11)

Artículo 170.- "El tribunal fiscal del Estado libre y soberano de México, es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece" (12)

En los párrafos anteriores inmediatos, se establece la autoridad competente en materia fiscal en el Estado de México, en tanto que la competencia en materia contencioso-administrativo, es comprendido en la Ley Orgánica Municipal de dicho Estado (13) al indicar, en el capítulo segundo del Título Sexto :

Artículo 113.- Los acuerdos o actos de las Autoridades Municipales podrán ser impugnados por parte interesada, mediante la interposición de los recursos que establece la Ley.

(11) Código Fiscal del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 78, Diciembre 29, 1981. Toluca. Pág. 24

(12) Código Fiscal del Estado de México. Pág. 25

(13) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Julio 2, 1973. Págs. 433, 434

Artículo 114.- Los recursos serán de revocación y revisión, este último por lo que hace a los actos o acuerdos del Presidente Municipal, cuando se impugne la resolución dictada en el recurso de revocación.

Artículo 117.- El Ayuntamiento deberá tomar en cuenta, para su resolución, las pruebas que acompañe el promovente al interponer el recurso, así como los argumentos que a este respecto exponga.

De esta forma, el particular en el Estado de México, -- cuenta con dos recursos administrativos, al igual que en el Distrito Federal, declarándose como autoridad competente para conocer del contencioso-administrativo, al ayuntamiento. Así, encontramos que el Ayuntamiento tendrá las siguientes características:

Artículo 25.- Los Municipios son independientes entre sí, y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio: Se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 26.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por un Presidente, Tres Regidores y un Síndico.

Los Ayuntamientos, no podrán revocar sus acuerdos sino, en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el Presidente Municipal o por el sustituto legal del mismo.

Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

XVII, Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal.

Es así, que encontramos que el proceso contencioso-administrativo en el Estado de México, se desahogará por parte del Ayuntamiento, lo que conduce a realizar las siguientes consideraciones :

- 1).- De conformidad con el Artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, cada municipio tendrá independencia frente a los otros y se autoadministará por un ayuntamiento propio, lo que nos arroja un total de 121 Municipios, 121 Ayuntamientos y por ende 121 Tribunales competentes para conocer de los conflictos contencioso-administrativo.

De lo cual se colige, que las facultades que se confieren los Ayuntamientos en el Estado de México, son interpretados a grosso modo, por lo que tiene establecido el Contencioso-Administrativo en el Distrito Federal.

V.3 CREACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

Como ya se ha venido comentando en los capítulos anteriores, muchos han sido los argumentos utilizados, bien en favor o en contra sobre la creación de tribunales especializados en materia administrativa.

Así, los constitucionalistas, han manifestado que si un Estado, a través de su norma jurídica suprema, han adoptado el régimen de división de poderes, esto se ha propiciado por el recuerdo de regímenes absolutistas que hace no mucho tiempo, y lamentablemente, aún hoy en día, agobian a millones de seres humanos en todo el mundo, sin que estos tengan la posibilidad de protegerse con la ley, ya que ésta es la palabra -- del tirano, y contra ella no existe recurso legal alguno.

Asimismo, es entendible el temor que despierta el poner en manos de un mismo poder estatal la ejecución de las leyes y la revisión jurisdiccional de las mismas, lo que en regímenes presidencialistas tan poderosos como los que vivimos en América Latina, no deja de ser peligroso.

Por parte de quienes sostienen la tesis de la conveniencia de crear estos tribunales, considero que la más valedera de sus argumentaciones es la que señala las ventajas de contar con personal óptima-

mente preparado para resolver los conflictos administrativos, especialización que sólo se logra a través de la separación de funciones, o de -- atribuciones en este caso, situación que sólo se logra en esta división de jurisdicciones en judicial y administrativa.

No obstante estas y muchas otras consideraciones, en mi opinión, la razón más poderosa que se puede emplear para proponer la creación de tribunales especializados en materia de administración, se debe -- fundamentar en la importancia, cada día más notable, que el Estado ha adquirido a lo largo de este siglo como administrador.

Se comenta que el Estado está presente desde nuestro nacimiento, con la creación y mantenimiento de hospitales de asistencia pública, hasta nuestra muerte, con la administración de cementerios. Esta actividad se resume dando un vistazo a nuestro rededor, en donde veremos calles y avenidas pavimentadas, con drenaje, alumbrado, escuelas, desde los niveles más elementales hasta universidades, transportes, hospitales, carreteras, comunicaciones, etc.

En la medida que la población aumenta, aparejada crece la necesidad de satisfacer todas sus necesidades en diversas materias.

Lo anterior, ha propiciado un aumento considerable en el número de órganos administrativos, o en el crecimiento de los existentes, lo que conlleva que los conflictos entre administrados y gobierno también hayan aumentado, provocando imperfecciones o retrasos en sus resoluciones.

Plantados ante este panorama, considero que buscar más fundamentos para crear tribunales administrativos que la imperante y creciente necesidad pública en materia de servicios, así como por una pronta y eficiente resolución de los procesos administrativos, resulta más doctrinario que práctico.

Comparando el estado actual de la organización administrativa estatal con el del Distrito Federal, encontramos una diferencia de -- casi diez años, ya que si bien el Estado de México, abandonó el sistema judicialista, con la creación del Tribunal Fiscal Estatal, aún no contamos con un órgano jurisdiccional dedicado específicamente a la materia administrativa, como es el caso del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Si bien es cierto, que se puede considerar al Ayuntamiento como un Tribunal Contencioso-Administrativo, ya que dadas las características que le confiere la Ley Orgánica Municipal, en cuanto a que estará in vestido de personalidad jurídica propia y regulará su funcionamiento interno por sus propios bandos municipales, puede considerarse a simple vista -

que tiene similitud con el Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Ahora bien, si hacemos un breve resumen de algunas diferencias entre uno y otro podemos observar que primeramente no cuenta con personal capacitado en la mayoría de las veces, ya que es gente que no tiene la menor idea de la aplicación de una norma.

De acuerdo a la defensa que se le confiere al particular - en el precepto 114 de la Ley Orgánica Municipal, que determina que "Los recursos serán de revocación y revisión,....." vemos que su esfera subjetiva de derecho no se encuentra jurídicamente bien protegida ya que es el propio organismo que emitió el acto el que tendrá la competencia para determinar la situación jurídica en que habrá de quedar el acto que se pretende impugnar.

Por otro lado podemos observar que a diferencia entre uno y otro organismo, el Contencioso-Administrativo cuenta con la suspensión de la resolución o acto reclamado que salvo guarda los derechos por parte de quien impugne dicho acto.

Es decir, que tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encontraba, en tanto se pronuncia sentencia.

Lo que hace al Ayuntamiento, no tendrá un procedimiento tan depurado, dado que la función primordial del titular de éste es la Administración propiamente dicha. Es decir, que sólo por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales ya que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos.

Es pues por éstas y por otras razones, que por la naturaleza de este trabajo me fué imposible profundizar en ella. Es por ello que - en mi opinión considero la urgente necesidad de crear un Tribunal Contencioso-Administrativo en el Estado de México.

Finalmente, creo que se cuenta con la experiencia del Gobierno Federal, adquirida desde la creación del citado tribunal, contencioso-Administrativo del Distrito Federal y con una situación de progreso notable en nuestro Estado, lo que hace recomendable el establecimiento de -- tribunales de este tipo, lo que nos proporcionará a los ciudadanos una mayor seguridad jurídica.

Estudiando la estructura adoptada por las autoridades estatales en materia de contencioso-administrativo, se concluye que el Código Fiscal en su artículo 170, como ya se señaló, establece un Tribunal Fiscal especializado en resolver los conflictos que surjan en el aspecto fiscal entre el gobierno y los particulares, lo que se conoce como el contencioso-fiscal. En este sector no se presenta, por ende, mayor problema.

Pero al analizar lo que propiamente se conoce como conten-
cioso-administrativo -excluyendo el aspecto fiscal- es donde surgen los --
problemas. Así, la Ley Orgánica Municipal del Estado, en su Artículo 42,
fracción XVIII, establece como facultad y obligación del ayuntamiento :
"Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por
el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal" [14]

Es por ello que, considero necesaria la creación y el es-
tablecimiento de un tribunal Contencioso-Administrativo en el Estado de MÉ
xico, dotado de autonomía en sus decisiones en relación con el resto del -
poder ejecutivo estatal, mismo que se debe circunscribir a, precisamente,
ejecutar las leyes, así como del judicial.

Lo que hasta este momento no ocurre, dado que la misma au
toridad que emite un acto administrativo, será la que se encargará de revi
sarlo en caso de inconformidad del gobernado.

Los beneficios que acarrearía la adopción de Esta medida -
serían dos fundamentalmente, en primer término, la formación de cuadros --
permanentes de funcionarios especializados en la materia administrativa.
Lo que en segundo lugar redundaría en un más eficaz desahogo de los con- -
flictos, y, en la certeza de los gobernados de que sus peticiones de dere
chos serán considerados por gente capacitada.

[14] Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Toluca, 1973

La garantía de que contamos con personal especializado en la difícil labor de resolver los no pocos problemas, que enfrentamos con - nuestras Autoridades Municipales.

" CONCLUSIONES "

- 1). En la concepción moderna del Estado, se concibe a éste como una conjugación de tres elementos fundamentales a saber: El territorio, la población y el Gobierno -Es precisamente en éste último que se caracteriza la forma política-jurídica que el Estado adquiere- Así en regímenes, donde la función gubernativa --descansa en manos de un solo individuo, encontramos gobiernos --monárquicos unipersonales, en tanto que en otras, la función de Gobierno se ha dividido en tres actividades para evitar que la preponderancia de cualesquiera de ellas, adquiera supremacía so
bre las otras, estas funciones son las que corresponden a la --elaboración de leyes; a la de la ejecución de las mismas y que por último, a la de vigilar la exacta y legal ejecución de aquellas.

- 2). En el siglo XIX, se empieza a perfilar el Gobierno del Estado - como uno de los elementos de mayor peso de poder en la esfera - interna, función que el Gobierno adopta creciendo en su tamaño y en los asuntos que toma bajo su control. Por Ejemplo: Encontra
mos que antiguamente la inhumación de cadáveres se ejecutaba por los particulares en cementerios propios, hasta que el Gobierno

adquirió dicha función excluyéndose al particular de ella. Así, como en este caso, en una enorme variedad de actividades, el Estado fué teniendo mayor importancia.

Lógico, resulta que al cubrir tan amplio terreno, se presentaron problemas entre los Gobernados y los Gobernantes, por actos emanados de la función de éstos. Problemas que sobre la base del - esquema planteado en el punto anterior, habrían de ser resueltos por la parte del Gobierno encargado de vigilar la aplicación de las leyes, esto es, por el llamado Poder Judicial.

- 3). En este contexto surge en Francia, hacia mediados del siglo anterior la idea materializada de constituir tribunales encargados - de resolver los problemas originados por la actuación de los órganos del Gobierno, con la característica de que aquellos no dependerán del Poder Judicial, sino, del ejecutivo del cual serán parte autónoma e independiente en sus decisiones. Así es, que - nace la confrontación entre dos sistemas jurídicos para resolver las controversias de índole administrativo, entre Gobernantes y Gobernados.

El mencionado sistema Francés -o de la división de poderes- y el que hasta antes de la aparición de éste, había imperado el sistema judicialista, en el cual la solución de aquellos conflictos - se deposita en manos del Poder Judicial.

México en 1936, abandona el sistema judicialista y adopta el de la división de poderes con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como Tribunal autónomo del Poder Judicial.

4). Para hacer congruente, esta medida con nuestra constitución se realizaron enmiendas al Artículo 104, principalmente, para evitar la crítica de que en los procesos administrativos, el Gobierno participaba como parte y juez, asimismo, para evitar -- violaciones a las garantías constitucionales de legalidad y audiencia, considero que mientras en el Distrito Federal, se legalizó la creación y funcionamiento de estos tribunales administrativos, en el Estado de México la situación es ambigua.

5). Esta ambigüedad, surge del hecho de que la función jurisdiccional en materia administrativa estatal, no se encuentra depositada en el Poder Judicial, sino en el ejecutivo, pues este no ha constituido tribunales especializados en la materia que se manejen en forma autónoma. Por ello concluyo, que en el Estado de México, la administración Pública, se exige como Juez y Parte en los problemas que se originaron por su actuar soberano, excepción reconocida en materia Contencioso-Fiscal, donde se cuenta con un Tribunal especial.

- 6). Al enfrentar el particular, esta situación se encuentra con que el Órgano de Gobierno que le dirige un acto administrativo que lesiona sus intereses realiza su función cumpliendo con las formalidades de la ley, y que cuando se impugna dicho acto las partes vuelven a ser las mismas, sólo que ahora, el Órgano de Gobierno no es un brazo ejecutor, sino, Juez de sus propios actos. Baste recordar el Artículo 49 Constitucional, que establece la separación de poderes prohibiendo rotundamente la reunión de -- dos de éstos en "una sola persona o corporación", para considerar la validez del sistema establecido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al conjugar la función ejecutiva -- con la judicial en el Ayuntamiento.
- 7). Tomando como fundamento el citado Artículo Constitucional, se -- podrían impugnar los Actos Administrativos Estatales, por ser -- contrarios a las garantías de legalidad y audiencia, pero nuestra propia Constitución Federal, señala que contra violaciones o normas primarias procede el juicio de amparo, lo que eleva -- los costos y complicaciones que debe enfrentar el administrado para lograr la corrección del acto mal elaborado o ejecutado, -- en tanto que para las violaciones a leyes secundarias proceden los recursos administrativos, empleados en procesos Contencioso-Administrativo, que se caracterizan por ser de rápido desahogo y bajo costo para el impugnante.

- 8). *Estos problemas se verían resueltos si se contara con Tribunales Contencioso-Administrativo Estatales, que cumpliendo con los lineamientos trazados por la Constitución Federal, y la -- del Estado se diere a la labor exclusiva de atender los casos concretos que se llegaran a plantear a través, de la actuación de cuadros permanentes y especializados en esta materia.*

" BIBLIOGRAFIA "

1. BODENHEIMER EDGAR *Teoría del Derecho,*
Editorial Fondo de Cultura Economía
Tercera Edición,
México, 1971.
2. BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y
BIALOTOSKY SARA *Compendio de Derecho Romano*
Editorial Pax,
Quinta Edición
México. 1972.
3. DE LA CUEVA MARIO *Teoría del Estado*
S/Editorial,
México 1969.
4. OLIVERA TORO JORGE, *Manual de Derecho Administrativo,*
Editorial Porrúa, S.A.
Tercera Edición,
México, 1972.
5. SERRA ROJAS ANDRES *Derecho Administrativo, Doctrina, Le-*
gislación y Jurisprudencia, Tomo I y II
Editorial Porrúa, S.A.
Séptima Edición
México, 1976
6. CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Editorial Porrúa, S.A.*
Quincuagésima Sexta Edición
México, 1975

7. GASCON HERNANDEZ JOSE
Los Fines de la Administración
Revista de Administración Pública,
Madrid, Año IV. Número II

8. MONCADA LORENZO ALBERTO
Significación y Técnica Jurídica de
la Policía Administrativa, Revista
de la Administración Pública,
Madrid Año VI, Número 28

9. DE PINA VARA RAFAEL
Diccionario de Derecho
Editorial Porrúa, S.A.
Quinta Edición
México, 1976

10. TENA RAMIREZ FELIPE
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, S.A.
Décima Edición
México, 1970

11. ARNAIZ AMIGO AURORA
¿Qué es el Estado?
Editorial U.N.A.M.
México, 1979

12. PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL
Lecciones de Filosofía de Derecho
Editorial Jus
Séptima Edición
México, 1973

13. KELSEN HANS
La Teoría Pura del Derecho
Editorial Nacional
Segunda Edición
México, 1979

14. BURGOA IGNACIO
Las Garantías Individuales
Editorial Porrúa, S.A.
Sexta Edición
México, 1970

15. RABASA EMILIO
El Artículo 14 y Juicio Constitucional
Editorial Porrúa, S.A.
Tercera Edición
México, 1969
16. CARPIZO JORGE
La Constitución de 1917
Editorial U.N.A.M.
México, 1969
17. NORIEGA C. ALFONSO
La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917
Editado por la U.N.A.M.
México, 1967
18. CARRILLO FLORES ANTONIO
La Justicia Federal y la Administración Pública
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda Edición
México, 1973
19. BRISEÑO SIERRA HUMBERTO
El Proceso Administrativo en Iberoamérica
Editorial U.N.A.M.
México, 1971
20. FRAGA GABINO
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
Décima Cuarta Edición
México, 1971
21. GONZALEZ COSTO ARTURO
El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición
México, 1976

22. FIX ZAMUDIO HECTOR *Juicio de Amparo*
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1964
23. PORRUA PEREZ FRANCISCO *Teoría del Estado*
Editorial Porrúa, S.A.
Sexta Edición
México, 1971
-
24. RIOS ELIZONDO ROBERTO *El Acto de Gobierno*
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición
México, 1975
25. LEY ORGANICA MUNICIPAL *Toluca, 1973*