



8  
20/1  
320/01

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN  
ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN  
EL DERECHO POSITIVO MEXICANO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
FEDERICO GARCIA VILLANUEVA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
EN EL  
DERECHO POSITIVO MEXICANO

INTRODUCCION.....	PÁg. I
-------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO  
ANTECEDENTES

I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	1
A) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.....	8
B) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.....	13
II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	19
A) CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	24
B) LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	28

CAPITULO SEGUNDO  
LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA

I.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA.....	33
II.- EL CONTROL ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA JURÍDICA....	43
III.- FORMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO.....	54

**CAPITULO TERCERO**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I.-	CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	64
II.-	PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DIFERENCIAS.....	70
III.-	RESOLUCION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	81

**CAPITULO CUARTO**  
**NECESIDAD DE UNIFICAR EL**  
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I.-	DIVERSOS CRITERIOS ACERCA DE LA UNIFICACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO.....	87
II.-	REGULACION JURIDICA ACTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	92
III.-	FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	103

**CAPITULO QUINTO**  
**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

I.-	CONCEPTO, ELEMENTOS Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	113
-----	--	-----

II.- REGULACION JURIDICA DE LOS RECURSOS Y NECESIDAD DE UNIFICACION .....	129
CONCLUSIONES .....	137
BIBLIOGRAFIA .....	142

## INTRODUCCION

EN EL DERECHO PÚBLICO MEXICANO, EXISTEN DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL ESTADO, LA CUAL SE PRODUCE A TRAVÉS DE ACTOS JURÍDICOS, QUE GENERALMENTE ESTÁN PRECEDIDOS DE UN PROCEDIMIENTO LEGALMENTE ESTABLECIDO.

LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO, SE RIGEN POR UN PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 72 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, TAL PROCEDIMIENTO RECIBE EL NOMBRE DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

LAS AUTORIDADES, AL REALIZAR ACTOS QUE PUEDAN INVADIR LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES O GOBERNADOS, DEBEN TENER ESPECIAL CUIDADO EN NO AFECTAR LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN, MUY ESPECIALMENTE LAS CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16.

LOS ACTOS DEL PODER JUDICIAL, TAMBIÉN SE RIGEN POR NORMAS ESTABLECIDAS EN CÓDIGOS PROCESALES QUE FORMAN UN CUERPO DE LEYES SEPARADO DE LAS LEYES SUSTANTIVAS, POR EJEMPLO, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. ESTO CONSIDERAMOS FACILITA EN GRAN MEDIDA QUE LOS ACTOS QUE REALIZA ESTE PODER CUMPLAN CON LOS REQUISITOS ESENCIALES ESTABLECIDOS EN LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE HEMOS INVOCADO, LO CUAL NO QUIERE DECIR QUE EN LA PRÁCTICA FORENSE NO SE DEN VIOLACIONES A LOS MISMOS, EXISTIENDO EN TAL HIPÓTESIS LOS MEDIOS OR-

DINARIOS DE DEFENSA ESTABLECIDOS EN LOS MISMOS CÓDIGOS PROCESALES, CUANDO LA VIOLACIÓN A ESOS PRECEPTOS SE PLANTEE INDIRECTAMENTE.

EN CUANTO A LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLA EL PODER EJECUTIVO, NO OBSTANTE ESTAR TAMBIÉN REGIDA POR NORMAS PROCEDIMENTALES CUYA APLICACIÓN Y EJECUCIÓN COMPETE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - FEDERAL, ÉSTAS SE ENCUENTRAN EN LAS MISMAS LEYES SUSTANTIVAS, -- ES DECIR, NO SE ESTABLECEN EN UN CÓDIGO UNITARIO QUE FORME UN CUERPO SEPARADO DE LA LEY SUSTANTIVA; POR LO TANTO, NO SE HAN ESTABLECIDO EN FORMA ESPECIAL LAS NORMAS ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SINO QUE EN CADA CASO HABRÁ QUE REMITIRSE A LA LEY ESPECIAL MISMA QUE LA MAYORÍA DE LAS VECES, NO REGULA EN FORMA PRECISA ESAS FORMALIDADES.

EN RELACIÓN A LO ANTERIOR, CON ESTE TRABAJO SE PRETENDE DEMOSTRAR LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UN CÓDIGO ADJETIVO EN LA MATERIA ADMINISTRATIVA, QUE CONTENGA PRINCIPIOS GENERALES RESPECTO DE LA FORMA EN QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HA DE REALIZAR SUS ACTOS.

EN EL CAPÍTULO PRIMERO, BAJO EL RÚBRO DE ANTECEDENTES SE ANALIZAN CONCEPTOS GENERALES DE TEMAS CUYO CONOCIMIENTO SE CONSIDERA NECESARIO PARA ADENTRARNOS EN EL OBJETIVO PRINCIPAL DE ESTE TRABAJO, ASÍ VEREMOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO PRINCIPAL EN QUE SE LLEVA A CABO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; SE ANALIZAN LAS FORMAS QUE ADOPTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CA PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ATRIBUCIONES.

POSTERIORMENTE, SE ESTUDIA EL ACTO ADMINISTRATIVO, COMO RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PARA ELLO, ES NECESARIO ANALIZAR LA CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ASÍ COMO LOS MEDIOS O VÍAS DE ANULABILIDAD DE LOS MISMOS.

EL CAPÍTULO SEGUNDO SE DENOMINA LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EN ÉL SE ANALIZA EL CONTROL QUE DEBE LLEVAR A CABO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RESPECTO DE SUS PROPIOS ACTOS YA QUE DE ESTO DEPENDE, EN MUCHOS CASOS, LA REGULARIDAD O IRREGULARIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y DE SU RESULTADO QUE NORMALMENTE SE -- CONFIGURA COMO ACTO ADMINISTRATIVO.

ESTE CONTROL SE CONSIDERA CONVENIENTE PUES GRACIAS A ÉL, SE PUEDEN CORREGIR LAS ANOMALÍAS QUE SE HAYAN PRESENTADO EN UN CASO CONCRETO, MÁXIME CUANDO ESA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA VA ENCAMINADA A LOS PARTICULARES.

EN EL CAPÍTULO TERCERO, SE ANALIZA EN FORMA ESPECIAL EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PARA TOMARLO COMO PUNTO DE REFERENCIA FUNDAMENTAL EN NUESTRO ESTUDIO; TAMBIÉN SE CONSIDERA PERTINENTE TRATAR AHÍ LAS DIFERENCIAS PRINCIPALES ENTRE EL PROCEDIMIENTO CIVIL Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; POR ÚLTIMO SE ESTUDIA LA RESOLUCIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SOBRE TODO CUANDO ÉSTA VA ENCAMINADA HACIA LOS PARTICULARES.

EN EL CAPÍTULO CUARTO, SE PRETENDE DEMOSTRAR LA NECESIDAD -

DE UNIFICAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LO CUAL SE CONSIDERA FACTIBLE MEDIANTE LA CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE CONTENGA DISPOSICIONES GENERALES A LAS CUALES LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBA REMITIRSE AL NO ESTAR REGULADA EN LA LEY ESPECIAL UNA DETERMINADA SITUACIÓN JURÍDICA, ESTABLECIÉNDOSE ASIMISMO, LAS FORMALIDADES QUE TODO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE CONTENER CON EL OBJETO DE SALVAGUARDAR LAS PRERROGATIVAS Y DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.

SE DEBE ACLARAR QUE CON EL PRESENTE TRABAJO NO SE PRETENDE MODIFICAR TODAS LAS NORMAS PROCEDIMENTALES CONTENIDAS EN LAS LEYES EN QUE SE APOYA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA REALIZAR SUS ATRIBUCIONES, SÓLO SE TRATA DE ESTABLECER NORMAS GENERALES EN LAS CUALES LA MISMA AUTORIDAD PUEDA APOYARSE RESPECTO DE SITUACIONES NO PREVISTAS EN LAS LEYES DE REFERENCIA. ESTO SE CONSIDERA CONVENIENTE YA QUE DE LOGRARSE REPERCUTIRÍA NO SÓLO EN UN BENEFICIO PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS PRIVADO, SINO TAMBIÉN DEL INTERÉS PÚBLICO.

EN EL CAPÍTULO QUINTO, SE ESTUDIAN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PUES DURANTE SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN TAMBIÉN SE LLEVAN A CABO DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, MISMOS QUE PUEDEN SER UNIFICADOS PARA DE ESTA FORMA FACILITAR Y DEPURAR LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES ANTE UN ACTO DE AUTORIDAD QUE LESIONE SUS DERECHOS.

SOBRE ESTE PUNTO EXISTEN MUCHAS OPINIONES, UNAS A FAVOR DE

LA EXISTENCIA DE ESTOS MEDIOS DE DEFENSA Y OTRAS EN CONTRA, NOSOTROS EN SU MOMENTO OPINAREMOS AL RESPECTO.

POR OTRO LADO, CONSIDERAMOS QUE AL ESTABLECERSE UN CÓDIGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SE CONTRIBUIRÍA A FACILITAR Y SIMPLIFICAR LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS, PUES DE ESTA MANERA, SE UNIFICARÍAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA INTERPRETACIÓN Y LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE CONFORMAN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

FINALMENTE, CONCLUIREMOS QUE LA CREACIÓN DE UNA LEY DEL -- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN LA QUE SE ESTABLEZCAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES A QUE DEBE SUJETARSE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, REPRESENTARÍA UN AVANCE EN LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO PÚBLICO AL PERFECCIONARSE LAS INSTITUCIONES Y UNIFICARSE LOS CRITERIOS GENERALES RESPECTO A LA FORMA DE ACTUAR DE LAS AUTORIDADES, TENIENDO SIEMPRE EN CUENTA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y prerrogativas QUE A LOS INDIVIDUOS Y GRUPOS SOCIALES OTORGA NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA

UNA DE LAS RAMAS MÁS IMPORTANTES DEL DERECHO PÚBLICO LA CONSTITUYE EL DERECHO ADMINISTRATIVO, EL CUAL TIENE, EN TÉRMINOS GENERALES, COMO OBJETIVO PRINCIPAL REGULAR LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

EXISTEN MÚLTIPLES DEFINICIONES QUE SE HAN ELABORADO CON EL OBJETO DE EXPLICAR EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE ELLAS ANALIZAREMOS SUCINTAMENTE LAS QUE CONSIDERAMOS MÁS ADECUADAS A NUESTROS FINES.

ASÍ TENEMOS QUE, PARA ACOSTA ROMERO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES: "LA PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO QUE DEPENDE DIRECTA O INDIRECTAMENTE DEL PODER EJECUTIVO, TIENE A SU CARGO TODA LA ACTIVIDAD ESTATAL QUE NO DESARROLLAN LOS OTROS PODERES (LEGISLATIVO Y JUDICIAL), SU ACCIÓN ES CONTINUA Y PERMANENTE, SIEMPRE PERSIGUE EL INTERÉS PÚBLICO, ADOPTA UNA FORMA JERARQUIZADA Y CUENTA CON: A) ELEMENTOS PERSONALES; B) ELEMENTOS PATRIMONIALES; C) ESTRUCTURA JURÍDICA; D) PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS." (1)

(1) ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL, PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1983. PÁG. 63.

ESTA DEFINICIÓN NOS PARECE INSUFICIENTE PARA DARNOS UNA -- IDEA CLARA RESPECTO DEL CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; -- EN PRIMER TÉRMINO, PORQUE ES UNA DEFINICIÓN POR EXCLUSIÓN AL -- ESTABLECER QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TIENE A SU CARGO TODA -- LA ACTIVIDAD QUE NO DESARROLLAN LOS OTROS PODERES; Y EN SEGUNDO -- TÉRMINO, PORQUE NO CREEMOS QUE TODA LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLA -- EL PODER EJECUTIVO SEA RELATIVA EXCLUSIVAMENTE A LA ADMINISTRA -- CIÓN PÚBLICA; TAMPOCO TOMA EN CUENTA, UN CRITERIO FORMAL O MATE -- RIAL, YA QUE COMO SABEMOS, EXISTEN ACTOS FORMALMENTE ADMINIS -- TRATIVOS, AUNQUE MATERIALMENTE LEGISLATIVOS; EJEMPLO DE ELLOS, -- ES LA FACULTAD REGLAMENTARIA; DE IGUAL FORMA EXISTEN ACTOS AD -- MINISTRATIVOS EN SENTIDO FORMAL, PERO MATERIALMENTE JURISDICCIO -- NALES COMO SON LAS RESOLUCIONES A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

VILLEGAS BASAVÍLVAO, CITADO POR JORGE ESCOLA, DEFINE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA SIGUIENTE MANERA:

"ES UNA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO, QUE TIENE POR OBJETO -- LA SATISFACCIÓN INMEDIATA DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS POR AC -- TOS CONCRETOS DENTRO DEL ORDEN JURÍDICO Y DE ACUERDO CON LOS FI -- NES DE LA LEY". OTRA DEFINICIÓN MUY PARECIDA, ES LA QUE DA EL -- PROPIO JORGE ESCOLA, PARA QUIEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES: -- "AQUELLA FUNCIÓN DEL ESTADO QUE CONSISTE EN UNA ACTIVIDAD CON -- CRETA Y CONTINUADA, DE CARÁCTER SUBORDINADO, QUE TIENE POR OBJE -- TO SATISFACER EN FORMA DIRECTA E INMEDIATA LAS NECESIDADES CO -- LECTIVAS Y EL LOGRO DE LOS FINES DEL ESTADO, DENTRO DEL ORDEN --

JURÍDICO ESTABLECIDO Y CON ARREGLO A ÉSTE"(2)

COMO SE PUEDE APRECIAR LOS DOS CONCEPTOS QUE HEMOS TRANSCRITO SON CONGRÜENTES, SÓLO QUE EN EL SEGUNDO SE DESTACAN CON MAYOR PRECISIÓN LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TAMBIÉN COINCIDEN EN SEÑALAR EL OBJETO DE LA FUNCIÓN CONSISTIENDO ÉSTE EN LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES COLECTIVAS.

AL RESPECTO EXISTEN AUTORES QUE ATRIBUYEN DISTINTAS FINALIDADES A LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, YA QUE PARA ALGUNOS EL FIN DE LA ADMINISTRACIÓN ES EJECUTAR LAS LEYES; OTROS COMO LO HEMOS VISTO, DICEN QUE EL FIN DE ESA FUNCIÓN ES LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES COLECTIVAS; OTROS MÁS LA ATRIBUYEN A LA CONSECUCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO. A JUICIO DEL MAESTRO GABINO FRAGA (3), NO SE DEBE RECURRIR AL FIN PARA CARACTERIZAR LA DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA; MÁXIME CUANDO EXISTEN OTROS ELEMENTOS PARA ELLO.

EL MISMO GABINO FRAGA DEFINE A LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DICIENDO: "ES LA QUE EL ESTADO REALIZA BAJO UN ORDEN JURÍDICO Y

(2) ESCOLA HÉCTOR JORGE, TRATADO TEÓRICO-PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EDITORIAL, DEPALMA, BUENOS AIRES ARGENTINA, 1967, PÁG. 14.

(3) FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL. FORRÚA, MÉXICO D.F. 1962 PÁG. 61.

QUE CONSISTEN EN LA EJECUCIÓN DE ACTOS MATERIALES O DE ACTOS QUE DETERMINAN SITUACIONES JURÍDICAS PARA CASOS INDIVIDUALES". (4)

DE ESTE CONCEPTO SE DESPRENDEN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS: A) LA FUNCIÓN SE REALIZA BAJO UN ORDEN JURÍDICO, B) CONSISTE EN LA EJECUCIÓN DE ACTOS MATERIALES O DE ACTOS QUE DETERMINAN SITUACIONES JURÍDICAS PARA CASOS INDIVIDUALES.

EN CUANTO AL PRIMER ELEMENTO, COMO EL MISMO AUTOR LO INDICA, LO ENCONTRAMOS EN TODAS LAS FUNCIONES QUE REALIZA EL ESTADO; POR LO QUE SE REFIERE AL SEGUNDO ELEMENTO, SE EXPLICA YA QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA SU FUNCIONAMIENTO REQUIERE DE LA EJECUCIÓN DE ACTOS MATERIALES; LOS CUALES NO SIEMPRE REPERCUTEN EN LA CREACIÓN DE DETERMINADOS EFECTOS JURÍDICOS, NO ALTERAN POR LO MISMO, LA ESFERA JURÍDICA DE OTRAS PERSONAS; SIN EMBARGO, TAMBIÉN OBSERVAMOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD CASO AL QUE SE REFIERE LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL SEGUNDO ELEMENTO.

UN CONCEPTO QUE A MI JUICIO ES NECESARIO MENCIONAR POR SER UNO DE LOS MÁS COMPLETOS ES EL QUE APORTA PIERRE ESCOUBA, QUE ES CITADO POR SERRA ROJAS EN SU OBRA "DERECHO ADMINISTRATIVO". DICE EL AUTOR CITADO QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES: "EL CONJUNTO DE MEDIOS DE ACCIÓN, SEAN DIRECTOS O INDIRECTOS, SEAN HUMANOS, MATERIALES O MORALES, DE LOS CUALES DISPONE EL GOBIERNO NACIONAL PARA LOGRAR LOS

(4) FRAGA GABINO, OP. CIT, PÁG. 61.

PROPÓSITOS Y LLEVAR A CABO LAS TAREAS DE INTERÉS PÚBLICO QUE NO CUMPLEN LAS EMPRESAS PRIVADAS O LOS PARTICULARES Y QUE DE TERMINAN LOS PODERES CONSTITUCIONALES LEGALMENTE DEDICADOS A ESCOGER Y DEFINIR LA POLÍTICA GENERAL DE LA NACIÓN". (5)

DEL ANÁLISIS DE LAS DEFINICIONES QUE PRECEDEN, SE DESPRENDEN ELEMENTOS QUE SON CONSTANTES TALES COMO: EL ORDEN JURÍDICO QUE RIGE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; LAS ACCIONES CONCRETAS - POR MEDIO DE LAS CUALES REALIZA SU FUNCIÓN MISMA QUE EN ÚLTIMA INSTANCIA VA ENCAMINADA A LA CONSECUCCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO; EL ORDEN JERÁRQUICO QUE LA ORGANIZA, ETC.

DE ESA MANERA PODEMOS APORTAR UN CONCEPTO PROPIO DE LO QUE ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UNA INSTITUCIÓN DE DERECHO -- PÚBLICO CREADA POR EL ORDEN JURÍDICO Y SUBORDINADA A ÉL; PARA SU FUNCIONAMIENTO ADOPTA UNA ESTRUCTURA ORGÁNICA JERARQUIZADA, ACTÚA CONFORME A LAS ATRIBUCIONES O FACULTADES EXPRESAMENTE CONFERIDAS POR LA LEY; TIENE POR OBJETO LA CONSECUCCIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO QUE A ELLA LE COMPETEN Y ES DESARROLLADA FORMALMENTE POR EL PODER EJECUTIVO.

EN CUANTO A LA NATURALEZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, -- SÓLO DIREMOS QUE PARA PODER DETERMINARLA DEBEMOS ANALIZAR LA NA

---

(5) SERRA ROJAS ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1959 PÁG. 96.

TURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PUES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARTICIPA DE ELLA.

AHORA BIEN, EN RELACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO, TENEMOS LA OPINIÓN DE ACOSTA ROMERO QUIEN AL DEFINIRLO NO CALIFICA SI LAS NORMAS SON DE DERECHO PÚBLICO O PRIVADO, POR CONSIDERAR QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE REGULA POR UN SINUMERO DE NORMAS, TÉCNICAS, CONSTUMBRES, CONTRATOS, ETC. (6)

EN CAMBIO RENATO ALESSI, EN SU OBRA "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", EXPRESA Y CATEGÓRICAMENTE UBICA AL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO UNA DE LAS DISTINTAS RAMAS DEL DERECHO PÚBLICO, Y LO JUSTIFICA EN EL HECHO DE QUE A LOS SUJETOS PRIVADOS LA LEY NO LES CONCEDE LA FACULTAD DE INFLUIR, MEDIANTE NEGOCIOS UNILATERALES, FUERA DE SU PROPIA ESFERA JURÍDICA.

POR EL CONTRARIO EL ESTADO ADMINISTRATIVO, COMO ÉL LO LLAMA, GOZA DE TAL POTESTAD POR SER PORTADOR DEL PODER SOBERANO. (7)

LAS OPINIONES A QUE NOS HEMOS REFERIDO, DEMUESTRAN CLARAMENTE LA DIFERENCIA DE CRITERIOS Y OPINIONES QUE EXISTEN RES--

(6) ACOSTA ROMERO MIGUEL OP. CIT. PÁG. 9

(7) ALESSI RENATO, INSTITUCIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, - TI, EDITORIAL, BOSH, CASA EDITORIAL BARCELONA 1970. PÁG. 6

PECTO DE LA NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y, EN CONSECUENCIA, DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSIDERO QUE EL PROBLEMA SE DESPRENDE DE LA TEORÍA CLÁSICA DE LA DIVISIÓN DEL DERECHO, MISMA QUE HA SIDO AMPLIAMENTE DISCUTIDA POR LA DOCTRINA, LA CUAL NO HA LLEGADO A UNIFICAR LOS CRITERIOS.

POR NO SER INTENCIÓN DE ESTE TRABAJO ANALIZAR PROFUNDAMENTE EL PUNTO YA QUE POR SÍ MISMO CONSTITUIRÍA UN TEMA DE TESIS, SÓLO VEREMOS LA OPINIÓN DE GABINO FRAGA, QUIEN A MI JUICIO DA UNA SOLUCIÓN SATISFACTORIA Y PRÁCTICA SOBRE EL PARTICULAR.

DICE EL REFERIDO AUTOR: "CASI LA TOTALIDAD DE LAS RELACIONES JURÍDICAS EN QUE INTERVIENE LA ADMINISTRACIÓN CON MOTIVO DE SU ORGANIZACIÓN Y DE SU FUNCIONAMIENTO ESTÁN REGIDAS POR LAS NORMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ES DECIR, POR NORMAS DEL DERECHO PÚBLICO. PERO, EN LA ACTIVIDAD DEL ESTADO, HAY CASOS EN LOS CUALES EL PODER PÚBLICO PUEDE BUSCAR LA COLABORACIÓN VOLUNTARIA DE LOS PARTICULARES, CELEBRANDO CON ELLOS CONTRATOS Y REALIZANDO ACTOS QUE FORMAN PARTE DE LAS INSTITUCIONES DEL DERECHO PRIVADO" (8)

DE LO QUE SE DESPRENDE QUE NO SOLO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PUEDE EN UN MOMENTO DADO, ESTAR REGIDA POR NORMAS DEL DERECHO PRIVADO, SINO TAMBIÉN EL MISMO ESTADO. CON LO QUE SE -

---

(8) FRAGA GABINO, Op. CIT. PÁGS. 91 Y 92.

PUEDA CONCLUIR DICHIENDO QUE LA REGLA GENERAL CONSISTE EN QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE RIGE POR NORMAS DEL DERECHO PÚBLICO, Y LA EXCEPCIÓN A LA REGLA LA CONSTITUYE EL QUE PUEDE ESTAR REGIDA POR NORMAS DEL DERECHO PRIVADO.

CON LO ANTERIOR, VISTOS YA EL CONCEPTO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PODEMOS AVOCARNOS AL ESTUDIO DE LAS DISTINTAS FORMAS QUE ADOPTA LA MISMA, A LAS CUALES NOS REFERIREMOS EN TÉRMINOS GENERALES.

AHORA BIEN, CONFORME AL ARTÍCULO 90 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA QUE EXPIDA EL CONGRESO, EN CONSECUENCIA, SERÁ ESE ORDEN BAJO EL CUAL ANALIZAREMOS EL TEMA.

#### A) ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, APARECE COMO UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN EN LA CUAL EL PODER EJECUTIVO, TIENE UN CONTROL DIRECTO Y EXCLUSIVO SOBRE SUS ÓRGANOS AUXILIARES, Y QUE AL TRAVÉS DE LOS AÑOS HABÍA VENIDO ABARCANDO CADA VEZ MAS ACTIVIDADES ABSORBIENDO INCLUSO, AQUELLAS QUE TRADICIONALMENTE SE CONSIDERABA CORRESPONDÍA A LOS PARTICULARES.

EN LA ACTUALIDAD, COMO VEREMOS MAS ADELANTE, SUCEDE LO CONTRARIO, PUES DE UNOS AÑOS A LA FECHA, SE HA VISTO EL FIRME-

PROPÓSITO DE DESCONCENTRAR Y DESCENTRALIZAR LA VIDA NACIONAL.

UN CONCEPTO QUE POR SU CONTENIDO DEBEMOS MENCIONAR, ES EL QUE APORTA ACOSTA ROMERO PARA QUIEN LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ES: "LA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CUAL, LAS UNIDADES, ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SE ORDENAN Y ACOMODAN ARTICULÁNDOSE BAJO UN ORDEN JERÁRQUICO A PARTIR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON EL OBJETO DE UNIFICAR LAS DECISIONES, EL MANDO, LA ACCIÓN Y LA EJECUCIÓN". (9)

POR LO QUE PODEMOS OBSERVAR, EL ORDEN JERÁRQUICO BAJO EL CUAL SE ARTICULAN O ACOMODAN LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, ES UNA DE LAS NOTAS CARACTERÍSTICAS MAS DISTINTIVAS DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

UNA OPINIÓN EN CONTRA DE LA CENTRALIZACIÓN ES LA QUE SOSTIENE VIVEIRO DE CASTRO, QUIEN ES CITADO POR JACINTO FAYA VIEZCA EN SU OBRA "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL". DICE EL REFERIDO AUTOR QUE "LA CENTRALIZACIÓN ACABA CON LAS LIBERTADES INDIVIDUALES Y LOCALES, ASÍ COMO CON LOS ELEMENTOS DE ORDEN MORAL". (10)

---

(9) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 69.

(10) FAYA VIEZCA JACINTO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EDITORIAL, PORRÓA, MÉXICO, D.F., PÁG. 47

CONSIDERAMOS QUE LA OPINIÓN ES EXAGERADA YA QUE SI BIEN ES CIERTO, QUE EXISTEN ALGUNAS DESVENTAJAS EN LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, LAS QUE MENCIONA EL AUTOR SON LLEVADAS AL EXTREMO; ADEMÁS NO SE PRECISA SI SE HABLA DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA O DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

HAURIUO, CITADO POR MANUEL M. DIEZ, DEFINE A LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, COMO: "LA CREACIÓN DE UN CENTRO DE COORDINACIÓN Y DE UNIFICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, GRACIAS A LA EXISTENCIA DE PERSONAL JERARQUIZADO". (11)

LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA NO SÓLO DEBE REFERIRSE A LA EXISTENCIA DE PERSONAL JERARQUIZADO, SINO TAMBIÉN A LA EXISTENCIA DE LOS ÓRGANOS O UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE SE ORDENAN BAJO ESE ORDEN JERÁRQUICO Y QUE EN ÚLTIMA INSTANCIA SON LOS QUE ORDENAN O EJECUTAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, SIN PERJUICIO DE QUE EL SERVIDOR PÚBLICO PUEDA SER, EN UN MOMENTO DADO, RESPONSABLE DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE SE PRODUZCAN POR VIRTUD DEL ACTO, CUANDO CONTRAVIENEN LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN AL CASO.

EN VIRTUD DE QUE LA RELACIÓN JERÁRQUICA ES UNA CARACTERÍSTICA ESENCIAL DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, CON

---

(11) DIEZ MANUEL M. DERECHO ADMINISTRATIVO, T.II, BIBLIOGRÁFICA OMEBA EDITORES LIBREROS, BUENOS AIRES ARGENTINA, 1965, PÁG. 63 Y 64.

SIDERAMOS CONVENIENTE ANALIZAR CON MAYOR DETENIMIENTO ESTE PUNTO.

ASÍ TENEMOS QUE LA RELACIÓN DE JERARQUÍA ES UN INSTRUMENTO INDISPENSABLE EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, YA QUE IMPLICA DIVERSOS PODERES QUE SON NECESARIOS PARA MANTENER UN ORDEN EN LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA.

HEMOS DICHO QUE LA RELACIÓN JERÁRQUICA SE DA EN LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, SIN EMBARGO PARA ACOSTA ROMERO ESTA RELACIÓN DE JERARQUÍA SE PRESENTA EN TODAS LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. (12)

POR OTRO LADO, GABINO FRAGA Y SERRA ROJAS COINCIDEN EN SEÑALAR QUE EN LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA NO SE DA LA RELACIÓN DE JERARQUÍA O BIEN, ES UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA SUI GÉNERIS.

POR NUESTRA PARTE, Y A FIN DE NO DESVIARNOS O DETENERNOS EN UNA DISCUSIÓN TEÓRICA, NO POR ELLO MENOS INTERESANTE, SÓLO DIREMOS AQUÍ QUE CONSIDERAMOS QUE SI POR DEFINICIÓN SE DICE QUE LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS DEPENDEN DIRECTAMENTE DEL PODER EJECUTIVO, LA RELACIÓN JERÁRQUICA QUE SE DA ES DIRECTA; POR EL CONTRARIO TAMBIÉN POR DEFINICIÓN SE DICE QUE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS TIENEN UNA DEPENDENCIA INDIRECTA CON EL PODER A--

---

(12) ACOSTA ROMERO MIGUEL OP. CIT. PÁGS. 69 Y 70.

QUE NOS HEMOS REFERIDO, PODEMOS CONCLUIR QUE EN ÉLLOS LA RELACIÓN DE JERARQUÍA ES TAMBIÉN INDIRECTA.

CONSIDERAMOS QUE EL VÍNCULO DE JERARQUÍA ESTA RELACIONADO ÍNTIMAMENTE CON LA COMPETENCIA, PUES LA MISMA RELACIÓN IMPLICA FACULTADES DE LOS ORGANISMOS SUPERIORES SOBRE LOS ACTOS QUE LOS INFERIORES REALIZAN.

SOBRE EL PARTICULAR, NUEVAMENTE GABINO FRAGA ANALIZA UN PUNTO QUE CREEMOS MUY IMPORTANTE; DICE EL AUTOR, QUE AUNQUE LAS FACULTADES DERIVADAS DE LA RELACIÓN JERÁRQUICA CONSISTENTE EN PODER OTORGAR APROBACIÓN PREVIA A LOS ACTOS DE LOS INFERIORES, TALES FACULTADES SIEMPRE DEBEN ENTENDERSE COMO EL EJERCICIO DE UNA COMPETENCIA PROPIA DE LAS AUTORIDADES SUPERIORES SIN QUE NINGUNA DE DICHAS FACULTADES AUTORICE A ÉSTAS PARA SUSTITUIRSE EN LA COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES INFERIORES. (13)

ES DECIR QUE EL RÉGIMEN JERÁRQUICO NO DEBE IMPLICAR QUE LA AUTORIDAD, POR EL HECHO DE SER SUPERIOR JERÁRQUICAMENTE, PUEDA REALIZAR ACTOS QUE COMPETEN LEGALMENTE A UNA AUTORIDAD INFERIOR; ESTE PRINCIPIO LO DEBEMOS TOMAR EN CUENTA, PUES COMO VEREMOS -- MAS ADELANTE UNO DE LOS FUNDAMENTOS MÁS IMPORTANTES PARA LA VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO Y EN CONSECUENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, ES LA COMPETENCIA.

---

(13) FRAGA GABINO, Op, CIT, PÁG. 178.

POR ÚLTIMO, EN CUANTO A LA RELACIÓN DE JERARQUÍA SÓLO ENUNCIAREMOS LOS PODERES QUE, SEGÚN GABINO FRAGA, ÉSTA IMPLICA:

- A).- PODER DE NOMBRAMIENTO
- B).- PODER DE MANDO
- C).- PODER DE VIGILANCIA
- D).- PODER DISCIPLINARIO
- E).- PODER DE REVISIÓN
- F).- PODER PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA. (14)

PARA FINALIZAR NUESTRO ESTUDIO RELATIVO A ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, SÓLO MENCIONAREMOS LOS ÓRGANOS QUE, CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONSTITUYEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y QUE SON LOS SIGUIENTES:

- 1.- LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
- 2.- LAS SECRETARÍAS DE ESTADO
- 3.- LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS
- 4.- LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

#### B) ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL APARECE COMO UNA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, LA CUAL DEPENDE INDIRECTA

---

(14) FRAGA GABINO, OP, CIT, PÁG. 171.

MENTE DEL PODER EJECUTIVO Y ESTÁ CONSTITUIDA POR DISTINTAS ENTIDADES QUE TIENEN POR OBJETO PRINCIPAL LA PARTICIPACIÓN EN DIVERSAS ACTIVIDADES DE LA VIDA NACIONAL, PRINCIPALMENTE EN ÁREAS CONSIDERADAS COMO PRIORITARIAS O ESTRATÉGICAS.

CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - FEDERAL LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS Y LOS FIDEICOMISOS, COMPONEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

SIN EMBARGO PARA GABINO FRAGA LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA SE PRESENTA BAJO DIVERSAS MODALIDADES, PERO SE PUEDEN REDUCIR FUNDAMENTALMENTE A DOS: EL RÉGIMEN DE LA CENTRALIZACIÓN, Y EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN. (15)

ES DECIR, QUE PARA EL AUTOR CITADO, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FINANZAS, ETC., SON MODALIDADES QUE ADOPTA LA DESCENTRALIZACIÓN EQUIPARANDO ESTE TÉRMINO AL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, Y A FIN DE NO DESVIARNOS DEL OBJETIVO DEL PRESENTE TRABAJO, ANALIZAREMOS SUCINTAMENTE EL CON-

---

(15) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁG. 169.

CEPTO, LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE ÉSTAS Y ORGANISMOS O DEPENDENCIAS CENTRALES.

PARA MANUEL M. DIEZ LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA - ES, EN TÉRMINOS GENERALES, UN MODO DE ADMINISTRACIÓN EN EL CUAL LOS ENTES DESCENTRALIZADOS TIENEN UNA PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA DE LA DEL ESTADO Y LOS PODERES DE DECISIÓN CORRESPONDEN A UN FUNCIONARIO QUE NO ESTA SOMETIDO AL PODER DISCIPLINARIO NI SUBORDINADO JERÁRQUICAMENTE AL ÓRGANO CENTRAL Y NO RECIBE ÓRDENES DEL MISMO, AUNQUE ESTE PUEDE REVOCAR O CONFIRMAR LAS DECISIONES TOMADAS POR AQUÉL. (16)

EL CONCEPTO A QUE NOS HEMOS REFERIDO SEÑALA CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS QUE SON IMPORTANTES DE PRECISAR, ENTRE ÉLLAS DESTACA LA PERSONALIDAD JURÍDICA QUE ES DISTINTA A LA DEL ESTADO: ÉSTA CONSIDERAMOS ES LA CARACTERÍSTICA - DISTINTIVA DE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

EN EFECTO, LA CARACTERÍSTICA DE REFERENCIA, IMPLICA DISTINTAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS A LOS ACTOS QUE REALIZA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

POR OTRO LADO, UNA SEGUNDA CARACTERÍSTICA SE HACE CONSISTIR EN QUE ESTOS ÓRGANOS NO ESTÁN SOMETIDOS AL PODER DISCIPLINARIO

---

(16) DIEZ MANUEL M. OP. CIT. PÁG. 73.

RIO NI SUBORDINADOS JERÁRQUICAMENTE AL PODER CENTRAL. LO ANTERIOR PARECE LÓGICO EN VIRTUD DE QUE GOZAN DE UNA AUTONOMÍA -- TANTO TÉCNICA COMO EN SU ADMINISTRACIÓN INTERNA Y NO ESTÁN SOMETIDOS AL PODER CENTRAL, LO QUE REPERCUTE EN QUE LOS MISMOS, AL MENOS EN TEORÍA, DEBEN ESTAR ALEJADOS DE TODO QUEHACER POLÍTICO.

GABINO FRAGA INDICA QUE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DÍA A DÍA VA TOMANDO MAYOR INCREMENTO EN LOS ESTADOS CONTEMPORÁNEOS, Y QUE CONSISTE EN CONFIAR LA REALIZACIÓN DE ALGUNAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS A ÓRGANOS QUE GUARDAN CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL UNA RELACIÓN QUE NO ES LA DE JERARQUÍA. (17)

DE LO QUE SE DESPRENDE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL COMETIDO DE SUS FINES ADOPTA DISTINTAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y AL SER LA DESCENTRALIZACIÓN UNA DE ELLAS SIRVE PARA SATISFACER NECESIDADES CATALOGADAS DE INTERÉS GENERAL.

AL ANALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, DIJIMOS QUE ÉSTA AL TRAVÉS DE LOS AÑOS HABÍA VENIDO ABARCANDO CADA VEZ MÁS ACTIVIDADES. SIN EMBARGO, EN LA ACTUALIDAD SUCEDE LO CONTRARIO PUES ES POR MEDIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN COMO EL ESTADO REALIZA ALGUNO DE SUS FINES, SOBRE TODO EN ÁREAS ESTRATÉGICAS, A VECES CON RECURSOS PROPIOS Y OTRAS CON LA COLABORACIÓN DE LOS PARTICULARES.

(17) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁG. 204.

ACOSTA ROMERO, EN SU OBRA "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". SEÑALA COMO CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ENTRE OTRAS, LAS SIGUIENTES:

- 1.- SON CREADOS INVARIABLEMENTE POR UN ACTO LEGISLATIVO, SEA LEY DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Ó DECRETO DEL EJECUTIVO.
- 2.- TIENEN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.
- 3.- TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, QUE LES OTORGA ESE ACTO LEGISLATIVO.
- 4.- TIENEN ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y REPRESENTACIÓN.
- 5.- CUENTAN CON UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNA. --
- 6.- CUENTAN CON PATRIMONIO PROPIO.
- 7.- RÉGIMEN FISCAL, CUYAS CARACTERÍSTICAS GENERALMENTE SON DETERMINADAS EN EL ACTO CREADOR. (18)

AHORA BIEN, DEBEMOS ACLARAR QUE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO TIENEN SIEMPRE TODAS LAS CARACTERÍSTICAS ANTES MENCIONADAS, DEBIENDO EN CONSECUENCIA, ANALIZAR EN CADA CASO PARTICULAR LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN A CADA UNO DE ESTOS ORGANISMOS.

EN CUANTO A LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS QUE PODEMOS OBSERVAR ENTRE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y LAS DEPENDENCIAS CEN-

(18) ACOSTA ROMERO MIGUEL . OP. CIT, PÁG. 218.

TRALES, SÓLO INDICAREMOS AQUELLAS QUE CONSIDERAMOS MÁS IMPORTANTES.

A) LAS DEPENDENCIAS CENTRALES DEPENDEN DIRECTAMENTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO; LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR EL CONTRARIO, DEPENDEN INDIRECTAMENTE DEL PODER EJECUTIVO.

B) LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS DEPENDENCIAS CENTRALES ES LA MISMA QUE LA DEL ESTADO; LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS ES DISTINTA QUE LA DEL ESTADO.

C) LAS DEPENDENCIAS CENTRALES NO CUENTAN CON UN PATRIMONIO PROPIO, NI ADMINISTRACIÓN INTERNA AUTÓNOMA; LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS CUENTAN CON PATRIMONIO PROPIO Y AUTONOMÍA INTERNA.

D) LAS DEPENDENCIAS CENTRALES ACTÚAN COMO AUTORIDAD; LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, SALVO ALGUNAS EXCEPCIONES, NO ACTÚAN COMO AUTORIDAD.

CONSIDERAMOS QUE CON EL SOMERO ANÁLISIS QUE PRECEDE, TENEMOS YA UNA IDEA GENERAL DE TEMAS QUE SON IMPORTANTES PARA UBICARNOS DENTRO DEL CAMPO MATERIA DE NUESTRO ESTUDIO, PUES ES PRECISAMENTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LA QUE LLEVA A CABO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ENCAMINANDO A LA PRODUCCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, SIN PERJUICIO DE MUCHAS OTRAS ACTIVIDADES QUE ESCAPAN DEL ÁMBITO JURÍDICO POR NO PRODUCIR CONSECUENCIAS DE DERECHO, POR LO CUAL NO ENTRAREMOS A SU ESTUDIO.

## II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

EL ACTO ADMINISTRATIVO, SE PUEDE CONSIDERAR, EN TÉRMINOS-  
GENERALES, COMO LA FORMA MAS COMÚN EN QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REALIZA SU FUNCIÓN, AUNQUE DEBEMOS ACLARAR QUE NO TODOS--  
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPLICAN LA PRODUCCIÓN DE EFECTOS JURÍDICOS SINO QUE EXISTEN TAMBIÉN UN SINÚMERO DE ACTOS A LOS QUE,  
DE ACUERDO CON GABINO FRAGA, DENOMINAMOS ACTOS MATERIALES, MIS-  
MOS QUE POR NO PRODUCIR CONSECUENCIAS DE DERECHO, NO NOS AVOCAREMOS A SU ANÁLISIS.

DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, SE ACLARA QUE EN ADELANTE AL-  
REFERIRNOS AL ACTO ADMINISTRATIVO, LO HAREMOS TAMBIÉN A AQUEL -  
ACTO EMANADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE PRODUCE CONSECUEN-  
CIAS JURÍDICAS.

CONSIDERAMOS QUE PARA LOS FINES DE ESTE TRABAJO, ES NECESARIO ANALIZAR EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, POR LO QUE A CONTINUACIÓN ENUNCIAREMOS ALGUNOS DE LOS CONCEPTOS QUE SOBRE ESTE TEMA SON MANEJADOS--  
MAS COMÚNMENTE POR LA DOCTRINA.

ASÍ TENEMOS QUE PARA ACOSTA ROMERO, EL ACTO ADMINISTRATIVO ES: "UNA MANIFESTACIÓN UNILATERAL Y EXTERNA DE VOLUNTAD QUE EXPRESA UNA DECISIÓN DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE, EN EJERCICIO DE LA POTESTAD PÚBLICA. ESTA DECISIÓN CREA, RECONOCE, MODIFICA, TRASMITE, DECLARA O EXTINGUE DERECHOS U OBLIGA-

CIONES, ES GENERALMENTE EJECUTIVO Y SE PROPONE SATISFACER EL---  
INTERÉS GENERAL."(19)

DE LA DEFINICIÓN QUE SE TRANSCRIBE, SE DESPRENDE QUE EL -  
ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA DECLARACIÓN UNILATERAL DE VOLUNTAD,-  
PERO ES MENESTER SEÑALAR QUE NO SIEMPRE PARTICIPA UNA SOLA VO--  
LUNTAD EN LA FORMACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

SOBRE EL PARTICULAR, GABINO FRAGA EN SU OBRA "DERECHO AD-  
MINISTRATIVO", MENCIONA, AL CLASIFICAR AL ACTO ADMINISTRATIVO,-  
QUE EXISTE EL ACTO SIMPLE Y ES AQUÉL FORMADO POR UNA SOLA VOLUN-  
TAD AÚN CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PREVIO A SU EMANACIÓN SE HA-  
GAN NECESARIOS OTROS ACTOS DE VOLUNTAD, POR EJEMPLO, OPINIONES,  
CONSULTAS, JUICIOS TÉCNICOS, ETC.; PERO QUE CUANDO ESAS VOLUN--  
TADAS INTERVIENEN EN LA FORMACIÓN DEL ACTO ÉSTE DEJA DE SER SIM-  
PLE PARA PASAR AL DE ALGUNA DE LAS SIGUIENTES CATEGORÍAS: COLE-  
GIADO, COMPLEJO O COLECTIVO, ACTO UNIÓN Y, EL CONTRATO. (20)

CONSIDERAMOS QUE EN LA DEFINICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
NO SE DEBE HACER REFERENCIA A UNA CARACTERÍSTICA QUE CORRESPON-  
DE A UNA CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO, PUES PODRÍA ---

---

(19) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁGS. 376 Y 377.

(20) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁG. 271.

CAERSE EN EL ERROR DE DEFINIR ÚNICAMENTE SÓLO UN TIPO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

POR LO ANTERIOR, CREEMOS QUE AL DEFINIR EL ACTO ADMINISTRATIVO DEBE HACERSE EN TÉRMINOS GENERALES Y NO ESPECIFICARLO CON ELEMENTOS QUE FORMAN PARTE DE LA CLASIFICACIÓN DEL MISMO, PUES ÉSTA ES TAN AMPLIA QUE NO BASTARÍA UNA SIMPLE DEFINICIÓN PARA ABARCARLA, ADEMÁS OBSERVAMOS QUE PARA CADA AUTOR ES DISTINTA LA CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. PODEMOS DECIR QUE AL IGUAL QUE COMO SUCEDE EN EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO EXISTE UN CRITERIO UNIFORME RESPECTO DEL PUNTO QUE SE ANALIZA.

GARCÍA OVIEDO, CITADO POR ACOSTA ROMERO, DEFINE EL ACTO ADMINISTRATIVO DICIENDO QUE: "ES UNA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD, DE UN ÓRGANO PÚBLICO, PREFERENTEMENTE DE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO ENCAMINADO A PRODUCIR POR VÍA DE AUTORIDAD UN EFECTO DE DERECHO PARA LA SATISFACCIÓN DE UN INTERÉS ADMINISTRATIVO". (21)

PENSAMOS QUE AL REFERIRSE ESTE AUTOR A QUE LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD SEA HECHA PREFERENTEMENTE POR UN ÓRGANO, LO HACE TOMANDO EN CUENTA EL CRITERIO FORMAL O MATERIAL EN QUE UN ACTO DE ESA NATURALEZA PUEDA PRODUCIRSE. POR OTRO LADO, CONSIDERAMOS ADECUADO QUE, SE REFIERA A UNA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD SIN ESPECIFICAR SI ESTA ES UNILATERAL.

---

(21) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 376.

JORGE ESCOLA, EN SU LIBRO "TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RE--  
CURSOS ADMINISTRATIVOS" ANALIZA UNA SERIE DE DEFINICIONES DE DI  
VERSOS AUTORES DE ENTRE LAS CUALES NOS PERMITIMOS TRANSCRIBIR--  
LAS QUE CONSIDERAMOS MÁS RELEVANTES.

ASÍ TENEMOS QUE PARA HAURIUO EL ACTO ADMINISTRATIVO ES: -  
"TODA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD EMITIDA POR UNA AUTORIDAD ADMI--  
NISTRATIVA, ES DECIR, EN FORMA QUE IMPLICA LA EJECUCIÓN DE OFI  
CIO A FIN DE PRODUCIR UN EFECTO JURÍDICO RESPECTO DE LOS GOBER  
NADOS", JELLINEK LO DEFINE COMO: "DECLARACIÓN AUTORITARIA DE--  
LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO A UNA DETERMINADA PER  
SONA".

MAYER DICE QUE ES: "UN ACTO DE AUTORIDAD QUE EMANA DE LA -  
ADMINISTRACIÓN Y QUE DETERMINA FRENTE AL SÚBDITO LO QUE PARA ÉL  
DEBE SER DEL DERECHO EN UN CASO CONCRETO", TRENTIN, POR SU PAR  
TE, DICE QUE "EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA ESPECIE PARTICULAR--  
DE LOS NEGOCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS DE UN ENTE ADMINISTRATIVO AL  
CUAL EL ÓRDEN JURÍDICO ATRIBUYE UNA DETERMINADA EFICACIA". (22)  
POR LO QUE SE PUEDE OBSERVAR LAS DEFINICIONES QUE HEMOS TRANS--  
CRITO COINCIDEN EN SEÑALAR QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO DE UNA O--  
DE OTRA MANERA DEBE SER EMITIDO POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATI  
VA; LO CUAL NOS PARECE UN TANTO FORMALISTA PUES COMO LO HEMOS -  
DICHLO NO SÓLO LOS ÓRGANOS QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚ  
BLICA PUEDEN EMITIR UN ACTO ADMINISTRATIVO, SINO QUE TAMBIÉN--

---

(22) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁG. 82

LOS OTROS PODERES EMITEN ACTOS ADMINISTRATIVOS; LUEGO ENTONCES -- CONSIDERAMOS NECESARIO ACLARAR QUE LAS DEFINICIONES VISTAS TIENEN COMO PROPÓSITO DEFINIR EL ACTO ADMINISTRATIVO DE UNA MANERA FORMAL Y NO MATERIAL.

POR NUESTRA PARTE, NOS PERMITIMOS INTENTAR UNA DEFINICIÓN -- QUE CONSIDERAMOS SUFICIENTE PARA LOS OBJETIVOS DE ESTA TESIS.

EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD PÚBLICA, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DE LA LEY TENDIENTE A LA PRODUCCIÓN DE DETERMINADOS EFECTOS JURÍDICOS Y FORMALMENTE EMITIDO POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

EN CUANTO A LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO, CABINO -- FRAGA, INDICA QUE SON LOS SIGUIENTES:

EL SUJETO, ES EL ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN QUE EMITE O REALIZA EL ACTO.

LA VOLUNTAD, DADO QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO ES UNA ESPECIE -- DEL GÉNERO ACTO JURÍDICO, ES NECESARIO QUE ESTÉ FORMADO POR UNA VOLUNTAD LIBREMENTE MANIFESTADA; ES DECIR, QUE NO DEBE ESTAR VICIADA -- POR DOLO, ERROR O VIOLENCIA.

EL OBJETO, EL CUAL DEBE SER DETERMINADO O DETERMINABLE, POSIBLE Y LÍCITO.

EL MOTIVO, ESTE ELEMENTO LO CONSTITUYE EL ANTECEDENTE QUE PROVOCA LA CREACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

LA FINALIDAD, CONSISTE EN LA META QUE PRETENDA ALCANZAR EL -- ACTO ADMINISTRATIVO. DE ACUERDO CON LA DOCTRINA LO QUE ÉL--

ACTO ADMINISTRATIVO DEBE PERSEGUIR ES EL INTERÉS O BIEN COMÚN

LA FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO; EN ÉLLA QUEDAN COMPRENDIDOS LOS REQUISITOS EXTERNOS QUE SEÑALA LA LEY, ES DECIR, ES LA MANERA EN QUE HA DE EXPRESARSE LA VOLUNTAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. (23)

#### A) CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

CON EL OBJETO DE NO EXTENDERNOS DEMASIADO EN ESTE PRIMER--CAPÍTULO DE ANTECEDENTES, Y TODA VEZ QUE LA CLASIFICACIÓN DE --LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ES TAN AMPLIA CREEMOS QUE ES CONVE---NIENTE ANALIZAR ÚNICAMENTE LA CLASIFICACIÓN QUE DE ÉLLOS APORTA UN SÓLO AUTOR, QUE EN EL CASO SERÁ LA QUE PROPONE JORGE ESCOLA, EN EL ENTENDIDO DE QUE EXISTEN DIFERENTES CLASIFICACIONES.

AL ESCOGER A ESTE AUTOR, EN PARTICULAR LO HACEMOS PORQUE --SU OBRA, "TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATI--VOS" DE UNA O DE OTRA MANERA GIRA ALREDEDOR DEL PROCEDIMIENTO--ADMINISTRATIVO, TANTO PREVIO A LA PRODUCCIÓN DEL ACTO COMO AL --RELATIVO A LOS MEDIOS ORDINARIOS DE IMPUGNACIÓN DEL MISMO.

EN ESE ÓRDEN DE IDEAS EL AUTOR CITADO, APORTA LA SIGUIENTE CLASIFICACIÓN:

(23) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁGS. 296 A 301.

I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO; NEGOCIO JURÍDICO O ACTO JURÍDICO.- LOS NEGOCIOS JURÍDICOS CONSISTEN EN LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DIRIGIDA O ENCAMINADA A LA PRODUCCIÓN DEL ACTO MISMO Y EN CONSECUENCIA DE EFECTOS JURÍDICOS PERO ÉSTOS NO SON DETERMINADOS POR LA MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD SINO POR LA NATURALEZA DEL ACTO.-

II.- CLASIFICACIÓN POR EL CONTENIDO Y EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- DENTRO DE ESTÁ CLASIFICACIÓN SE DISTINGUEN LAS SIGUIENTES CATEGORÍAS: ACTOS DE AUTORIZACIÓN, DE APROBACIÓN, DE ADMISIÓN, DE CONCLUSIÓN, ETC.

III.- CLASIFICACIÓN POR LA DETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS A QUIENES AFECTA.- EN ALGUNOS CASOS LA PERSONA A LA QUE SE DIRIGE EL ACTO ESTÁ INDIVIDUALIZADA, COMO EJEMPLO TÍPICO SE ENCUENTRAN LAS AUTORIZACIONES Y NOMBRAMIENTOS.

EN OTROS CASOS LAS PERSONAS A QUIENES SE DIRIGE SON INDETERMINADAS, POR EJEMPLO, LAS PROHIBICIONES GENERALES.

DEBEMOS ACLARAR QUE EN ESTE PUNTO JORGE ESCOLA INDICA ACERTADAMENTE, A MI JUICIO, QUE LA DETERMINACIÓN O INDETERMINACIÓN DE LOS AFECTADOS NO ES UN ELEMENTO INTRÍNSECO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

IV.- CLASIFICACIÓN POR EL ORIGEN O PROCEDENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- ESTA CLASIFICACIÓN SE REFIERE, EN TÉRMINOS GENERALES, AL ÓRGANO O FUNCIONARIO DEL QUE EMANA EL ACTO Y ES DISTINTA EN CADA ESTADO, YA QUE DEPENDE DE LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE LOS MISMOS Y QUE EN NUESTRO CASO, SE IDENTIFICA CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ESTATAL Y LOCAL O MUNICI--

PAL.

ADÉMÁS DE LAS CLASIFICACIONES ANTES REFERIDAS, EL AUTOR EN ESTUDIO APORTA OTRAS LAS CUALES ENUNCIAREMOS, Y SÓLO DE AQUELLAS QUE CONSIDERAMOS RELEVANTES PARA LOS EFECTOS DE ESTE TRABAJO HAREMOS EL COMENTARIO RESPECTIVO:

I.- ACTOS PREPARATORIOS Y ACTOS DEFINITIVOS.- SE DISTINGUEN LOS ACTOS DEFINITIVOS DE LOS ACTOS DE TRÁMITE O PREPARATORIOS YA QUE ÉSTOS SON LOS QUE SE DICTAN DURANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ENCAMINADO A LLEGAR AL ACTO DEFINITIVO.

II.- ACTOS SIMPLES Y ACTOS COMPLEJOS.

III.- ACTOS INTERNOS Y ACTOS EXTERNOS.- LOS PRIMEROS SÓLO PRODUCEN EFECTOS DENTRO DE LA MISMA ADMINISTRACIÓN; LOS SEGUNDOS TRASCIENDEN DEL ÁMBITO DE LA MISMA ADMINISTRACIÓN.

IV.- ACTOS DISCRECIONALES Y ACTOS REGLADOS.- LOS ACTOS DISCRECIONALES SE CARACTERIZAN POR QUE LA LEY DEJA A LA ADMINISTRACIÓN UN PODER LIBRE DE APRECIACIÓN, RESPECTO DE SI DEBE ACTUAR O NO, O DE QUE MANERA NO ACTUAR.

EXISTE EL ACTO REGLADO CUANDO LA LEY DETERMINA EXACTAMENTE EN QUE CASOS LA AUTORIDAD DEBE O NO DEBE ACTUAR Y COMO DEBE SER ESTA ACTUACIÓN. (24)

(24) ESCOLA HÉCTOR JORGE, DP, CIT, PÁG. 103 A 112.

EN OTRO ORDEN DE IDEAS Y PARA FINALIZAR ESTE SUBTEMA RELATIVO A LA CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDEREMOS A ANALIZAR BREVEMENTE DOS CARACTERÍSTICAS DE LOS MISMOS QUE A NUESTRO PARECER SON DE VITAL IMPORTANCIA, PUES SIRVEN PARA DISTINGUIR LOS ACTOS DEL DERECHO PRIVADO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MOTIVO DE NUESTRO ESTUDIO.

TALES CARACTERÍSTICAS CONSISTEN EN LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EN LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD O TAMBIÉN LLAMADA DE VALIDEZ.

SOBRE EL PARTICULAR, DE ACUERDO CON DON ANTONIO CARRILLO FLORES, LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO SE DA CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO NECESITA CONTAR CON EL APOYO DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES PARA PROCEDER A EJECUTAR Y EXIGIR A LOS PARTICULARES AQUELLO QUE EN EL ACTO ADMINISTRATIVO ESTÁ MANDANDO U ORDENANDO. (25)

ES DECIR QUE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA NO REQUIERE DE SEGUIR UN JUICIO PARA HACER EFECTIVA LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD QUE CONLLEVA EL MISMO ACTO ADMINISTRATIVO. A ESTE PRINCIPIO, EL AUTOR CITADO LO RELACIONA DICHIENDO QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE HACE JUSTICIA POR SI MISMA Y QUE EN ELLO CONSISTE PRECISAMENTE LA DIFERENCIA ENTRE LOS ACTOS QUE REALIZAN LOS

---

(25) CARRILLO FLORES ANTONIO, LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EDIT. PORRÚA, MÉXICO, D.F., 1973, PÁG. 74.

PARTICULARES Y LOS QUE REALIZA EL PODER PÚBLICO, PUES MIENTRAS-  
LOS PRIMEROS TIENEN QUE ACUDIR ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES  
A HACER VALER SUS DERECHOS; LA SEGUNDA NO.

EN CUANTO A LA SEGUNDA CARACTERÍSTICA, SIGUIENDO CON LAS-  
IDEAS DE CARRILLO FLORES, SE EXPLICA DE LA SIGUIENTE MANERA:

EL ACTO ADMINISTRATIVO SE PRESUME LEGAL EN VIRTUD DE QUE-  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTÚA A TRAVÉS DE ÓRGANOS, LOS CUALES  
NO BUSCAN LA REALIZACIÓN DE NINGÓN INTERÉS QUE A ELLOS INCUMBA-  
DIRECTAMENTE, SINO QUE POR EL CONTRARIO LO QUE SE BUSCA ES LA -  
SATISFACCIÓN DE UNA NECESIDAD COMÚN, POR LO QUE, EN CONSECUEN--  
CIA, NO EXISTE MOTIVO PARA ACTUAR EN CONTRA DE LAS NORMAS JURÍ-  
DICAS. (26)

DEBEMOS ACLARAR QUE ESTA PRESUNCIÓN DE LA LEGALIDAD ADMI-  
TE PRUEBA EN CONTRARIO, PUES EN ALGUNOS CASOS PUEDE SUCEDER QUE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VIOLE ALGUNA DISPOSICIÓN LEGAL ES DE  
CIR, QUE SE TRATA DE UNA PRESUNCIÓN JURIS TANTUM EN CONTRA-POSI  
CIÓN DE LA PRESUNCIÓN JURIS ET DE JURE, LA CUAL NO ADMITE PRUE-  
BA EN CONTRARIO.

#### B) ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

ANTES DE CONCLUIR NUESTRO PRIMER CAPÍTULO, HEMOS CONSIDE-

---

(26) CARRILLO FLORES ANTONIO, OP. CIT. PÁG. 75.

RADO ADECUADO ANALIZAR BREVEMENTE EL TEMA RELATIVO A LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

AL RESPECTO SABEMOS QUE HASTA LA FECHA NO EXISTE UNA TEORÍA GENERAL, UNIVERSALMENTE ACEPTADA, SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS INTENTOS QUE SE HAN HECHO PARA ELABORAR PARTEN DE LA TEORÍA DE LAS NULIDADES DE LOS ACTOS JURÍDICOS REGIDOS POR EL DERECHO CIVIL.

CONSIDERAMOS QUE LA TEORÍA DE LAS NULIDADES DE LOS ACTOS JURÍDICOS DEL DERECHO PRIVADO NO ES APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VIRTUD DE QUE EN CADA CASO SERÍA NECESARIO ARMONIZAR LOS INTERÉSES QUE SE PONEN EN JUEGO, TODA VEZ QUE NO SE TRATA DE ACTOS QUE AFECTEN LAS RELACIONES DE LOS PARTICULARES ENTRE SI YA QUE SE TRATA DE ACTOS EMANADOS DEL PODER PÚBLICO -- QUE TUTELAN PREFERENTE Y PRIORITARIAMENTE EL INTERÉS GENERAL.

EN RELACIÓN CON LO ANTERIOR COINCIDIMOS CON DON ANTONIO - CARRILLO FLORES EN EL SENTIDO DE QUE TOCA AL DERECHO POSITIVO - DAR RESPUESTA A LOS PROBLEMAS QUE SE DERIVAN RESPECTO A ESTA MATERIA Y LLEGAR A LA CONCLUSIÓN DE QUE DOCTRINALMENTE PUEDE ESTABLECERSE COMO REGLA, EN DERECHO ADMINISTRATIVO, QUE LA INVALIDEZ O NULIDAD ES MAS BIEN UNA ANULABILIDAD. (27)

AHORA BIEN, ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR ANULABILIDAD DE LOS ACTOS

(27) CARRILLO FLORES ANTONIO, OP. CIT. PÁG. 129.

## ADMINISTRATIVOS?

PUEDA DECIRSE QUE LA ANULABILIDAD ES LA CARACTERISTICA DE UN ACTO SUCEPTIBLE DE SER ANULADO O PRIVADO DE SUS EFECTOS MEDIANTE EL SEGUIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO QUE PARA ESE FIN ESTABLECE LA LEY.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, CORRESPONDE AHORA REFERIRNOS DE MANERA MUY GENERAL A CUALES SON LAS VIAS MAS COMUNES QUE EXISTEN PARA OBTENER UNA RESOLUCIÓN O SENTENCIA POR VIRTUD DE LA CUAL SE NULIFIQUE O PRIVE DE SUS EFECTOS A UN ACTO ADMINISTRATIVO. ESTAS VIAS O MEDIOS PUEDEN SER CLASIFICADOS DE LA SIGUIENTE MANERA:

- 1.- LA VÍA ADMINISTRATIVA.
- 2.- LA VÍA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.
- 3.- LA VÍA JUDICIAL.

POR LO QUE SE REFIERE A LA VÍA ADMINISTRATIVA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ADMINISTRADO, SE CARACTERIZA POR LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE ESTABLECEN LAS LEYES Y POR MEDIO DE LOS CUALES SE PUEDE OBTENER DE LA MISMA ADMINISTRACIÓN UNA RESOLUCIÓN QUE NULIFIQUE UN ACTO DICTADO CON ANTERIORIDAD, CUANDO SE COMPRUEBE QUE EL MISMO CAUSA AGRAVIOS AL PARTICULAR Y QUE CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACIÓN SUELE ESTAR

BLECERSE QUE LA MISMA PUEDE REVOCAR O NULIFICAR SUS DECISIONES-- SIEMPRE QUE NO SE PERJUDICUEN LOS DERECHOS DEL SUJETO ADMINIS-- TRADO O DE UN TERCERO; EN CASO CONTRARIO, ES DECIR, CUANDO SE - PUEDA AFECTAR A LOS PARTICULARES ES NECESARIO QUE LA MISMA AUTO- RIDAD ADMINISTRATIVA DEMANDE ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL YA-- SEA EN SENTIDO MATERIAL O FORMAL, LA NULIDAD DE SU ACTO ACLARAN- DO QUE PARA ELLO ES INDISPENSABLE QUE LA LEY PREVEA ESTA POSIBL- LIDAD. .

EN CUANTO A LA VÍA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, CONFORME - AL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 104 CONSTITU- CIONAL SE ESTABLECE QUE LAS LEYES PODRÁN INSTITUIR TRIBUNALES - DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DOTADOS DE PLENA AUTONOMÍA PA- RA DICTAR SUS FALLOS, QUE TENGAN A SU CARGO DIRIMIR LAS CONTRO- VERSIAS QUE SE SUCITEN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL- O DEL DISTRITO FEDERAL, Y LOS PARTICULARES.

DEBEMOS ACLARAR QUE POR DECRETO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN DE FECHA 29 DE JULIO DE 1987, PUBLI- CADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 10 DE AGOSTO- DEL MISMO AÑO, SE DEROGA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN I -- DEL ARTÍCULO 104, Y SU CONTENIDO PASARÁ A FORMAR PARTE DEL ARTÍ- CULO 73 CONSTITUCIONAL A PARTIR DEL 15 DE ENERO DE 1988.

AHORA BIEN, LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO QUE HASTA LA FECHA EXISTEN EN NUESTRO PAÍS SON: EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FE- DERACIÓN; EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DIS-

TRITO FEDERAL Y EL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE MÉXICO, SIENDO IMPORTANTE DESTACAR EL CRECIENTE INTERÉS POR LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

EN LA VÍA JUDICIAL ENCONTRAMOS DOS TIPOS DE JUICIOS SIENDO EL PRIMERO EL JUICIO DE AMPARO, Y AL SEGUNDO PODRÍAMOS LLAMARLO JUICIO ORDINARIO ADMINISTRATIVO.

EL JUICIO DE AMPARO SE RIGE POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL MISMO SE LIMITA A CONOCER RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO Y EN CASO DE ESTIMAR QUE ÉSTE ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, LA SENTENCIA DECLARA PROTEGER Y AMPARAR AL AGRAVIADO.

POR ÚLTIMO EN CUANTO A LO QUE HEMOS LLAMADO JUICIO ORDINARIO ADMINISTRATIVO, EL MISMO SE DESPRENDE DE LO QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN QUE DICE:

"LOS JUECES DE DISTRITO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CONOCERÁN: I. - DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUCIEN CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES FEDERALES, CUANDO DEBA DECIDIRSE SOBRE LA LEGALIDAD O SUBSISTENCIA DE UN ACTO DE AUTORIDAD O DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### I. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA.

HEMOS DICHO ANTERIORMENTE QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - TIENEN COMO CARACTERISTICA LA PRESUNCION DE LEGALIDAD, PERO NO BASTA QUE UN ACTO ADMINISTRATIVO SE PRESUMA LEGAL SINO QUE REALMENTE DEBEN SER LEGALES, PUES ES DE ESTA MANERA COMO SE PUEDE - OBLIGAR A LOS ADMINISTRADOS A CUMPLIR CON LO ORDENADO POR EL ACTO ADMINISTRATIVO.

LO ANTERIOR SE JUSTIFICA SI PENSAMOS QUE AL VIVIR EN UN ESTADO DE DERECHO, LA SUPREMACIA DE LA LEY PREVALECE POR ENCIMA, NO SÓLO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SINO DE TODA MANIFESTACIÓN DEL PODER PÚBLICO.

CUANDO INTENTAMOS DEFINIR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIJIMOS QUE ES UNA INSTITUCIÓN DE DERECHO PÚBLICO, CREADA POR EL ORDEN JURÍDICO Y SUBORDINADO A ÉL Y QUE ACTÚA CONFORME A LAS ATRIBUCIONES O FACULTADES EXPRESAMENTE CONFERIDAS POR LA LEY; EN CONSECUENCIA, NO ES POSIBLE CONCEBIR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ORDENANDO O EJECUTANDO ACTOS FUERA DE LA LEY.

SIN EMBARGO, PUEDE SUCEDER QUE EN OCASIONES LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA TRANSGREDA LAS NORMAS JURÍDICAS EN PERJUICIO DE-

LOS PARTICULARES, CASOS EN LOS CUALES LAS MISMAS NORMAS JURÍDICAS DEBEN PROVEER YA SEA EN LA VÍA ADMINISTRATIVA O EN LA CONTENCIOSA RESPECTO DE LA FORMA EN QUE EL DERECHO DEBE RESPETARSE.

JORGE ESCOLA DEDICA UN CAPÍTULO DE SU OBRA AL CONTROL ADMINISTRATIVO, QUE NOSOTROS HEMOS LLAMADO LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN, QUERIENDO SIGNIFICAR CON ELLO EL EXAMEN DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS QUE EMITE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN Y DICE EL REFERIDO AUTOR QUE, ESE CONTROL PUEDE LLEVARSE A CABO A TRAVÉS DE MUY DIVERSOS PROCEDIMIENTOS PERO QUE LO IMPORTANTE ES -- QUE TODOS ELLOS CONCLUYEN EN UN JUICIO LÓGICO JURÍDICO SOBRE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, ES DECIR, CONSISTE EN UNA APRECIACIÓN SOBRE SI ESA ACTIVIDAD ESTÁ O NO CONFORME A LAS NORMAS JURÍDICAS QUE LA REGULAN. (28)

EN EFECTO, CONSIDERAMOS QUE EL TEMA REVISTE GRAN IMPORTANCIA PRINCIPALMENTE PARA LOS OBJETIVOS DE NUESTRO TRABAJO, PUES ES PRECISAMENTE A TRAVÉS DE UNA ADECUADA REGULACIÓN JURÍDICA -- RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, COMO SE PUEDE LLEGAR A EVITAR, EN PRIMER TÉRMINO, UNA ACTUACIÓN IRREGULAR POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; Y EN SEGUNDO TÉRMINO PARA EL CASO DE QUE AUN BAJO NORMAS ADECUADAMENTE ESTABLECIDAS SE PRESENTARA LA REFERIDA ACTUACIÓN IRREGULAR, SE ESTABLEZCAN LOS PROCEDIMIENTOS IDÓNEOS PARA SUBSANAR LAS DEFICIENCIAS Y RESTITUIR DE ESTA-

---

(28) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP, CIT, PÁG. 177.

MANERA EL ORDEN JURÍDICO PREEXISTENTE.

CREEMOS CONVENIENTE ACLARAR, DESDE ESTE MOMENTO, QUE AL TEMA QUE ESTUDIAMOS SE LE DENOMINA DE DISTINTAS FORMAS, ASÍ TENEMOS QUE SE LE HA LLAMADO "LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA", "LA FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA", O "EL CONTROL ADMINISTRATIVO", Y PARA NOSOTROS LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN". AL RESPECTO, CONSIDERAMOS QUE CUALQUIER FORMA CON LA QUE SE LE DENOMINE ES CORRECTA, PUES CON TODAS ELLAS SE QUIERE SIGNIFICAR LO MISMO, ES DECIR, EL JUICIO LÓGICO JURÍDICO SOBRE LA LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

COMO LO HEMOS DICHO ANTERIORMENTE, PARA LLEVAR A CABO ESE CONTROL ADMINISTRATIVO EXISTEN DIVERSOS PROCEDIMIENTOS O MEDIOS PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES A LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA, A LOS QUE GABINO FRAGA DENOMINA MEDIOS INDIRECTOS Y MEDIOS DIRECTOS.

DICE EL REFERIDO AUTOR QUE LOS MEDIOS INDIRECTOS CONSISTEN EN LAS GARANTÍAS QUE PRESTA UN BUEN RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, EL CONTROL QUE LAS AUTORIDADES SUPERIORES TIENEN SOBRE LAS QUE LES ESTÁN SUBORDINADAS, TODO ELLO CON EL OBJETO INMEDIATO DE OBTENER UN ADECUADO Y EFICIENTE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN. A ESTOS MEDIOS INDIRECTOS LES LLAMAMOS EN SÍNTESIS LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN.

POR EL CONTRARIO, LOS MEDIOS DIRECTOS SON AQUELLOS QUE ESTÁN DESTINADOS EN FORMA INMEDIATA A SATISFACER EL INTERÉS DE --

LOS ADMINISTRADOS Y EN ESTE CASO, LA AUTORIDAD ESTÁ OBLIGADA A EXAMINAR LA LEGALIDAD DE SU ACTUACIÓN.

LOS MEDIOS DIRECTOS SE ESTABLECEN EN LA LEY Y SE CLASIFICAN PRINCIPALMENTE EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O ACCIONES JURISDICCIONALES. (29)

EN CUANTO A LA DENOMINACIÓN QUE UTILIZA EL AUTOR EN ESTUDIO, PODEMOS DECIR QUE SI BIEN ES CIERTO QUE LOS MEDIOS INDIRECTOS CONSTITUYEN LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN EN SU FORMA MAS PURA, TAMBIÉN LO ES QUE LOS MEDIOS DIRECTOS, SOBRE TODO CUANDO SE TRATA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, LA AUTOTUTELA O CONTROL SE LLEVA A CABO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, LO CUAL PODRÍA ENTENDERSE COMO UN AUTOCONTROL PROVOCADO POR LA INSTANCIA PROMOVIDA POR EL PARTICULAR.

LA DIFERENCIA PRINCIPAL CONSISTE, EN CONSECUENCIA, EN QUE EN LOS MEDIOS INDIRECTOS EL AUTOCONTROL SE DA DE OFICIO Y EN LOS DIRECTOS A PETICIÓN DE PARTE INTERESADA, AUNQUE CONSIDERAMOS QUE ES NECESARIO INSTRUMENTAR UN MEJOR CONTROL ADMINISTRATIVO.

LO ANTERIOR LO SUSTENTAMOS PRINCIPALMENTE EN LAS SIGUIENTES RAZONES:

---

(29) FRAGA GABINO, OP. CIT: PÁG. 463.

1.- LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, SE HA DESARROLLADO DE TAL MANERA QUE ABARCA CADA VEZ MAS ÁREAS EN DONDE PREDOMINAN DIVERSAS TÉCNICAS Y, EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS MUCHAS VECES NO SE CUENTA CON EL ADECUADO ASESORAMIENTO JURÍDICO EL CUAL AL FINAL DE CUENTAS SERÁ INDISPENSABLE PARA QUE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SEA JURÍDICAMENTE EFICAZ.

2.- AL ESTABLECERSE UN ADECUADO AUTOCONTROL, SE OBTIENEN DOS VENTAJAS MEDIANTE UNA SÓLA FÓRMULA; SIENDO TALES LO QUE HE MOS ANALIZADO COMO MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS, ES DECIR, EN PRIMER TÉRMINO SE OBTIENE UN BUEN RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE GARANTIZA LA EFICACIA DE LA ACTUACIÓN DE LA MISMA, Y EN SEGUNDO TÉRMINO SE SATISFACE EL INTERÉS PRIVADO PUES SE GARANTIZARÍA LA LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

EL AUTOCONTROL O AUTOTUTELA EN ESTOS TÉRMINOS DARÍA MAYOR FUERZA A LA PRESUNCIÓN DE LA LEGALIDAD DE QUE GOZAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO CONSIDERAMOS QUE CONTAMOS CON LOS ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA ESTAR EN APTITUD DE INTENTAR ELABORAR UN CONCEPTO DE LO QUE ENTENDEMOS POR LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN.

LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSISTE EN EL JUICIO LÓGICO JURÍDICO RESPECTO DE LA LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, PUDIENDO LLEVARSE A CABO DE OFICIO O A PETICIÓN DE

PARTE INTERESADA Y TIENE COMO OBJETIVOS PRINCIPALES EL MEJOR -  
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE QUE GOZAN LOS GOBERNADOS.

EN CUANTO A LA BASE JURÍDICA EN LA CUAL PODEMOS SUSTEN-  
TAR A LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN O CONTROL ADMINISTRA-  
TIVO PODEMOS DECIR QUE, SE ENCUENTRA EN EL ORDEN JURÍDICO ESTA-  
BLECIDO. COMO LO HEMOS MANIFESTADO ANTERIORMENTE, TODAS LAS -  
FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SURGEN  
EN VIRTUD DEL ORDEN JURÍDICO VIGENTE, ES DECIR QUE LO ENCONTRA-  
MOS PRINCIPALMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

EXISTEN MUCHAS OPINIONES EN CONTRA DEL CONTROL ADMINISTRA-  
TIVO, PRINCIPALMENTE POR QUE SE CREE QUE EL MISMO CONSTITUYE UN  
OBSTÁCULO PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS A LA-  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ASÍ TENEMOS QUE ALGUNOS SERVIDORES PÚBLICOS O AGENTES DE-  
LA ADMINISTRACIÓN, NO ADMITEN QUE EXISTA LA NECESIDAD DEL CONTROL,  
OTROS SE MOLESTAN CUANDO EL CONTROL RECAE SOBRE LAS RESOLUCIO-  
NES O ACTOS POR ELLOS MISMOS DICTADOS.

CREEMOS QUE LO ANTERIOR SE DEBE PRINCIPALMENTE A UNA FALTA  
DE CONCIENCIA DE QUIENES TIENEN LA FACULTAD PARA DICTAR RESOLU-  
CIONES QUE PUEDAN AFECTAR A LOS PARTICULARES, PUES BAJO EL PRE-  
TEXTO DE PRETENDER SER INSTITUCIONALES CONSIDERAN QUE DEBEN DE-  
FENDER A CAPA Y ESPADA LAS DECISIONES DICTADAS POR QUIENES RE--

PRESENTAN A LA ADMINISTRACIÓN, AUN CUANDO TALES RESOLUCIONES -- SEAN ILEGALES.

SIN EMBARGO, NO SE DAN CUENTA LOS MISMOS FUNCIONARIOS QUE COMO LO ESTABLECE UNA JURISPRUDENCIA ARGENTINA QUE ENCONTRAMOS EN LA OBRA DE ESCOLA; EN EL SENTIDO DE QUE LA CONSTITUCIÓN ES - EL ARCA SAGRADA DE TODAS LAS LIBERTADES INDIVIDUALES CUYA OBSER VACIÓN ES INVOLABLE, EN CONSECUENCIA, TODO ACTO DE AUTORIDAD - QUE PUEDA CONSTITUIR UNA TRANSGRESIÓN A LA NORMA SUPREMA DEBE - SER OBJETO DE REVISIÓN ANTE LA JUSTICIA FEDERAL.

LO EXPRESADO SE TRADUCE EN QUE EL PARTICULAR AFECTADO POR- UN ACTO ADMINISTRATIVO TIENE EN PRIMER TÉRMINO, Y SIEMPRE QUE - ASI LO ESTABLEZCA LA LEY, LA OPORTUNIDAD DE IMPUGNARLO EN LA--- VÍA ADMINISTRATIVA. UNA VEZ AGOTADA ESTA INSTANCIA Y EN EL CA- SO DE QUE LA RESOLUCIÓN AL RECURSO SIGA SIENDO LESIVA A SUS IN- TERESES O DERECHOS TIENE LA VÍA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, EN- ALGUNOS CASOS, O EN ÚLTIMA INSTANCIA EL JUICIO CONSTITUCIONAL.

EN CONSECUENCIA, CONSIDERAMOS QUE RESULTA HARTO PERJUDI- CIAL PARA EL MISMO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EL PRETENDER MANTENER FIRME UNA RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATI VO QUE NO SE ENCUENTRE APEGADO A DERECHO.

YA EN SU MOMENTO, DEDICAREMOS UN CAPÍTULO DE ESTA TESIS AL ESTUDIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y ANALIZAREMOS LAS OPI- NIONES QUE VERSAN RESPECTO A LA CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA -

DE SU EXISTENCIA.

POR LO QUE SE REFIERE A LA NATURALEZA JURIDICA DE LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PODEMOS DECIR QUE PARA DETERMINARLA DEBEMOS REFERIRNOS A LOS CRITERIOS FORMALES Y MATERIALES QUE RIGEN RESPECTO DE LAS ATRIBUCIONES QUE DESARROLLA EL ESTADO.

SABEMOS QUE DE ACUERDO CON EL CRITERIO FORMAL, LAS FUNCIONES DEL ESTADO SE IDENTIFICAN CON EL PODER QUE LAS EJERCE POR LO QUE BAJO ESTE CRITERIO TODA LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLA, POR EJEMPLO EL PODER JUDICIAL, EN SENTIDO FORMAL SERÁ JURISDICCIONAL; LO MISMO OCURRE CON LOS OTROS DOS PODERES.

EN CAMBIO, CUANDO HABLAMOS DEL CRITERIO MATERIAL NOS REFERIMOS A LA ESENCIA MISMA DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA, POR EJEMPLO CUANDO EL PODER EJECUTIVO HACE USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA, CONFERIDA POR NUESTRA CONSTITUCIÓN ESTAMOS FRENTE A UNA FUNCIÓN MATERIALMENTE LEGISLATIVA.

DE LO QUE SE DESPRENDE QUE, BAJO ESTE CRITERIO MATERIAL, LOS ACTOS QUE EN UN MOMENTO DADO REALIZA UN PODER, PUEDEN SER DISTINTOS A LOS QUE LE CORRESPONDEN FORMALMENTE.

EN CUANTO AL CONTROL ADMINISTRATIVO, DE ACUERDO CON JORGE ESCOLA, CUANDO ÉSTE SE LLEVA A CABO A TRAVÉS DE LOS TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL, NO EXISTE PROBLEMA ALGUNO PARA DETERMINAR QUE-

SE TRATA DE UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL TANTO EN SENTIDO MATERIAL COMO EN SENTIDO FORMAL.

EL PROBLEMA SURGE CUANDO EL CONTROL ES LLEVADO A CABO POR ÓRGANOS LEGISLATIVOS O ADMINISTRATIVOS, (30)

RESPECTO DEL CONTROL QUE PUEDE EJERCER EL PODER LEGISLATIVO, SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PODEMOS MANIFESTAR QUE SE TRATA MAS BIEN DE UN CONTROL A FUTURO, MEDIANTE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TIENDAN A CORREGIR LAS DEFICIENCIAS OBSERVADAS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA; EN CONSECUENCIA, PODEMOS AFIRMAR QUE EL CONTROL EJERCIDO POR ESTE PODER, ESTÁ ÍNTIMAMENTE RELACIONADO CON LA LABOR DE INVESTIGACIÓN QUE REALIZAN LAS COMISIONES INTERNAS DEL PROPIO CONGRESO.

ROLLO VILLANOVA, CITADO POR ALFONSO NAVA NEGRETE EN SU OBRA "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", AL REFERIRSE A LA EFICACIA DEL CONTROL QUE EJERCE EL PODER LEGISLATIVO DICE QUE ÉSTE ES DEFICIENTE PORQUE EL PODER LEGISLATIVO, SE MUEVE MÁS POR RAZONES DE ORDEN POLÍTICO QUE POR CONSIDERACIONES DE LEGALIDAD Y JUSTICIA, (31)

(30) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT, PÁG. 188.

(31) NAVA NEGRETE ALFONSO, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRÚA, MÉXICO, D.F, PÁG. 42.

AHORA BIEN, LAS FORMAS DE CONTROL LEGISLATIVO NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, SINO LO QUE SE DA ES UNA FUNCIÓN PURAMENTE LEGISLATIVA, PUES NO EXISTE UNA CONTROVER SIA O CONFLICTO DE INTERESES ENTRE PARTES, YA QUE COMO LO HEMOS DICHO, SE LIMITA A LA ELABORACIÓN DE LEYES TENDIENTES A PERFECCIONAR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

PARA CONCLUIR CON EL CONTROL QUE PUDIERA EJERCER EL PODER LEGISLATIVO, SÓLO MENCIONAREMOS LAS FORMAS POR MEDIO DE LAS CUA LES PUDIERA DARSE Y QUE SON: LA INTERPELACIÓN, RESOLUCIÓN, INVESTIGACIÓN, ACUERDO, ENTRE OTRAS.

INTENCIONALMENTE HEMOS DEJADO EN ÚLTIMO LUGAR EL ESTUDIO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EFECTUADO POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR SER ÉSTA LA MATERIA PRINCIPAL DE NUESTRO TEMA.

ASÍ TENEMOS QUE DE ACUERDO CON JORGE ESCOLA, ES COMÚN EL SOSTENER QUE CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EJERCE UN CONTROL SOBRE SUS ACTOS A TRAVÉS DE LOS RECURSOS, CUMPLE UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, SIN EMBARGO, DICE EL MISMO AUTOR, QUE EXISTEN OTRAS OPINIONES QUE SOSTIENEN QUE ESE CONTROL NO CONSTITUYE UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL SINO QUE SE TRATA DE UNA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA PUESTO QUE SE CONSTITUYE POR UNA DECISIÓN TAMBIÉN ADMINISTRATIVA Y NO POR UNA SENTENCIA QUE ES LA EXPRESIÓN TÍPICA DEL ACTO JURISDICCIONAL Y CONCLUYE DICHIENDO QUE ESA CUESTIÓN NO PUEDE FORMULARSE EN TÉRMINOS GENERALES O ABSOLUTOS, PUES DEBE CONSIDERARSE EN CADA CASO LA FORMA Y EL MODO COMO SE REALIZA LA ACTIVIDAD

DE CONTROL. (32)

CONSIDERAMOS QUE LA CUESTIÓN HA SIDO ARDUAMENTE DISCUTIDA POR LA DOCTRINA, ES POSIBLE CONCLUIR OBSERVANDO EL PROBLEMA DESDE UN PUNTO DE VISTA FUNCIONAL, ESTABLECIÉNDOSE QUE CUANDO SE TRATA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS LA AUTORIDAD AL RESOLVERLOS--DESARROLLA UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN SENTIDO MATERIAL AUN--QUE ADMINISTRATIVA EN SENTIDO FORMAL.

POR OTRO LADO, CUANDO EL CONTROL ADMINISTRATIVO SE EJERCE DE OFICIO, LA ACTIVIDAD DESARROLLADA PUEDE CATALOGARSE COMO ADMINISTRATIVA TANTO EN SENTIDO MATERIAL COMO FORMAL.

## II.- EL CONTROL ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA JURIDICA.

EN NUESTRO CURSO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES VIMOS QUE DE ACUERDO CON IGNACIO BURGOA, ÉSTAS SE CLASIFICAN TOMANDO EN CUENTA EL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO DERIVADO DE LA RELACIÓN JURÍDICA, DE LA SIGUIENTE MANERA: GARANTÍAS DE IGUALDAD, DE LIBERTAD, DE PROPIEDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA. (33)

NO ES OBJETO DE NUESTRO TRABAJO ANALIZAR CADA TIPO DE GARANTÍAS, SINO QUE LO QUE SE PRETENDE ES TRATAR DE ENCUADRAR EN ALGUNO DE ÉLLOS AL CONTROL ADMINISTRATIVO, ES DECIR, PODER CON-

(32) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT, PÁG, 168.

(33) BURGOA ORIHUELA IGNACIO, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, EDIT. PORRÚA, MÉXICO, D.F.

CLUIR SI EL REFERIDO CONTROL PUEDE SER CONSIDERADO COMO UNA GARANTÍA JURÍDICA Y EN CASO DE SER ASÍ DETERMINAR A QUE TIPO DE-ELLAS CORRESPONDE.

CONSIDERAMOS QUE PARA TAL EFECTO, ES CONVENIENTE RECORDAR QUE EN LA RELACIÓN JURÍDICA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE CARACTERIZA A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, ESTÁ CONSTITUIDA POR DOS-SUJETOS A SABER; EL ACTIVO QUE SE IDENTIFICA CON EL GOBERNADO, Y EL PASIVO QUE CORRESPONDE AL ESTADO, Y QUE TIENEN POR OBJETO LA PROTECCIÓN DE LAS PRERROGATIVAS ESENCIALES DEL INDIVIDUO, - PRODUCIÉNDOSE EN TAL VIRTUD DERECHOS Y OBLIGACIONES PARA LOS - SUJETOS DE LA RELACIÓN, LO QUE SE TRADUCE EN LA OBSERVANCIA -- DEL ORDEN JURÍDICO ESTABLECIDO.

AHORA BIEN, AL DEFINIR A LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRA---CIÓN DIJIMOS QUE, CONSISTE EN EL JUICIO LÓGICO-JURÍDICO RESPECTO DE LA LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA QUE TIENE COMO -- OBJETIVOS PRINCIPALES, ENTRE OTROS, LA PROTECCIÓN DE LOS DERE--CHOS DE QUE GOZAN LOS PARTICULARES, FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

DE LO QUE SE DESPRENDE QUE, EL CONTROL ADMINISTRATIVO ESTÁ ENCAMINADO A LOGRAR QUE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN SE -- APEGUE A LAS DISPOSICIONES LEGALES Y, EN CONSECUENCIA, A LA -- CONSTITUCIÓN.

TOCA EN ESTE MOMENTO ANALIZAR LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DE LOS QUE SE DESPRENDEN LAS GARANTÍAS JURÍDICAS MEDIANTE - EL CONTROL ADMINISTRATIVO.

AL DECIR DE DON ANTONIO CARRILLO FLORES, EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL HA SIDO OBJETO DE LAS MÁS VARIADAS INTERPRETACIONES; EN EL SIGLO PASADO LA CUESTIÓN SE DEBATÍA PRINCIPALMENTE EN EL SENTIDO DE SI TAL PRECEPTO SÓLO REGÍA EN MATERIA PENAL O TAMBIÉN EN MATERIA CIVIL. VALLARTA CONCLUYE QUE SÓLO RIGE PARA LA PRIMERA DE LAS MATERIAS MENCIONADAS.

EMILIO RABASA POR EL CONTRARIO, DICE CARRILLO FLORES, AL INTERPRETAR EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL REFERIDO, LO VINCULA CON LA DOCTRINA ANGLO-SAJONA Y SOSTIENE QUE LO QUE LOS CONSTITUYENTES QUISIERON ESTABLECER EN 1856, PERO POR UNA DEFICIENCIA EN SU TÉCNICA PARLAMENTARIA NO PUDIERON HACER, FUE CONSAGRAR EN MÉXICO EL PRINCIPIO ANGLO-SAJÓN DEL "DEBIDO PROCESO LEGAL" Y QUE EN LA MISMA DOCTRINA HA ALCANZADO UNA GRAN PRECISIÓN Y GARANTIZA LA PROPIEDAD, LA VIDA, LA LIBERTAD, LOS DERECHOS DE LOS HOMBRES EN CONTRA DE LAS FORMAS ARBITRARIAS DE PROCEDER POR EL PODER PÚBLICO. (34)

POR NUESTRA PARTE, CONSIDERAMOS QUE EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL VIGENTE, MANEJA CUATRO IDEAS PRINCIPALES QUE SE EXPRESAN EN LOS CUATRO PÁRRAFOS QUE LO FORMAN; CORRESPONDIENDO LAS DOS PRIMERAS A DECLARACIONES GENERALES Y LAS DOS ÚLTIMAS SE REFIEREN A LA MATERIA PENAL Y CIVIL ESPECÍFICAMENTE,

ES EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DE ESTE ARTÍCULO DONDE ENCONTRA-

---

(34) CARRILLO FLORES ANTONIO, OP. CIT. PÁGS. 79 Y 80.

MOS MAS GARANTÍAS PARA LOS GOBERNADOS QUE CONFIGURAN UN DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, O PONIBLE EN CONTRA NO SOLO DE UN ACTO DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SINO DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR OTRA AUTORIDAD; REZA ASÍ EL PRECEPTO:

"NADIE PODRÁ SER PRIVADO DE LA VIDA, DE LA LIBERTAD, O DE SUS PROPIEDADES, POSESIONES O DERECHOS, SINO ME DIANTE 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".

A SIMPLE VISTA, PARECERÍA QUE DE LA INTERPRETACIÓN LITERAL DEL PÁRRAFO TRANSCRITO, TODO ACTO DE AUTORIDAD QUE PUEDA IMPLICAR PRIVACIÓN DE LA VIDA, DE LA LIBERTAD O PROPIEDADES, POSESIONES O DERECHOS, DEBERÍA ESTAR SUJETO A UN JUICIO SEGUIDO ANTE LOS TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS,

SIN EMBARGO, COMO LO HEMOS MANIFESTADO ANTERIORMENTE, LA DOCTRINA COINCIDE EN SEÑALAR QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS GOZAN DE DOS CARACTERÍSTICAS INTIMAMENTE RELACIONADAS QUE CONSISTEN EN LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD Y LA EJECUTORIEDAD EN CONSECUENCIA, AL HABLAR DE ACTOS DICTADOS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, NO ES NECESARIO QUE ÉSTAS AGOTEN PREVIAMENTE UN JUICIO, PERO EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL SI LAS OBLIGA A CUMPLIR CON LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LAS LEYES.

CONSIDERAMOS QUE PARA REFORZAR ESTE CRITERIO ES CONVENIENTE TRANSCRIBIR LA SIGUIENTE TESIS JURISPRUDENCIAL DE LA SEGUNDA

SALA DE NUESTRA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

"AUDIENCIA, GARANTIA DE SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN GENERAL, Y ESPECIALMENTE EN MATERIA AGRARIA, LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 14-CONSTITUCIONAL, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO, NO DE LA EXIGENCIA DE UN JUICIO PREVIO ANTE LOS TRIBUNALES ESTABLECIDOS, SINO QUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PREVIAMENTE A LA EMISION DE CUALQUIER ACTO QUE IMPLIQUE PRIVACION DE DERECHOS RESPETANDO LOS PROCEDIMIENTOS QUE LO CONDICIONAN, TIENEN LA OBLIGACION DE DAR OPORTUNIDAD AL AGRAVIADO PARA QUE EXPONGA LO QUE CONSIDERE CONVENIENTE EN DEFENSA DE SUS INTERESES, AUN CUANDO LA LEY QUE RIZA EL ACTO NO ESTABLEZCA TAL GARANTIA BASTA QUE SEA CONSAGRADA EN LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. EL ARTICULO 27, --- FRACCION XI, INCISO A) DE LA PROPIA CONSTITUCION SEÑALA COMO --- ATRIBUCION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION LA APLICACION DE LAS LEYES AGRARIAS Y SU EJECUCION. TALES ATRIBUCIONES SE EJERCEN -- SIN NECESIDAD LEGAL DE ACUDIR PREVIAMENTE ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL, PORQUE CONSTITUYEN ACTOS SOBERANOS DEL ESTADO SANCIONADOS POR LA CONSTITUCION FEDERAL". -SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE, VOL. 63, PAG. 25,- A. R. 3372/73 CARMEN GÓMEZ DE MENDOZA. -5 VOTOS.

AHORA BIEN, ¿EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL REPRESENTA UNA GARANTIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA?. PARA RESPONDER A ESTA INTERROGANTE CREEMOS CONVENIENTE ANALIZAR LA POSTURA DE DON ANTONIO CARRI

RRILLO FLORES.

DICE EL AUTOR QUE CONFORME AL CRITERIO SUSTENTADO EN DIVERSAS TESIS Y JURISPRUDENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EL ART. 14 CONSTITUCIONAL A LO QUE OBLIGA ES A QUE LA AUTORIDAD SE SUJETE A LA LEY APLICADA; HA LLEGADO A TANTO LA CORTE QUE SOSTIENE EN 1938, QUE EL PRECEPTO NI SIQUIERA ESTABLECE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SINO QUE SOLAMENTE OBLIGA A LA AUTORIDAD A SUJETARSE A LA LEY, Y CONCLUYE QUE NO EXISTE UNA GARANTÍA ESPECÍFICA PARA LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

SIN EMBARGO, EL MISMO AUTOR, EN EL APÉNDICE N.º.1 DE SU OBRA, ANALIZA JURISPRUDENCIAS POSTERIORES A 1938, EN LAS QUE SE OBSERVA LA EVOLUCIÓN QUE LA MISMA CORTE HA TENIDO EN CUANTO A LA INTERPRETACIÓN DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL. (35)

SEGÚN ESTA TENDENCIA, A MI JUICIO YA NO SÓLO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE OBSERVAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN AL CASO, SINO TAMBIÉN LAS GARANTÍAS CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PRUEBA DE ELLO ES LA SIGUIENTE JURISPRUDENCIA QUE NOS PERMITIMOS TRANSCRIBIR:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TALEFECTO". -- LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO EXISTA EN LA LEY APLICA-

(35) CARRILLO FLORES ANTONIO OP, CIT. PÁGS, 86, 269 Y SIGS.

CABLE PRECEPTO ALGUNO QUE IMPONGA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE - LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR A ALGUNO DE LOS INTERESADOS LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA PARA PRONUNCIAR LA RESOLUCIÓN DE UN --- ASUNTO, CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS LO PERJUDICAN, NO EXIME A LA AUTORIDAD DE DARLE OPORTUNIDAD DE OÍRLO EN DEFENSA, EN ATENCIÓN A QUE, EN AUSENCIA DE PRECEPTO ESPECÍFICO SE HAYA AL MANDA TO IMPERATIVO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, QUE PROTEGE DICHA GARANTÍA A FAVOR DE TODOS LOS GOBERNADOS, SIN EXCEPCIÓN".

SEXTA ÉPOCA, TERCERA PARTE. VOL. LXXXVIII, PÁG. 30.- A. R. 831/64.- MERCEDES DE LA ROSA PUENTE, 5 VOTOS.

SÉPTIMA ÉPOCA, TERCERA PARTE.

VOL. 26, PÁG. 122.- A. R. 2462/70.- POBLADO "VILLA ROSA" - MPIO. DE ACTOPAN .- VOTOS.

VOL. 26, PÁG. 122.- A. R. 2462/70.- POBLADO DE LAS CRUCES, HOY FRANCISCO I. MADERO. MPIO. DE LAGOS DE MORENO, JAL.- 5 VOTOS.

EN CONSECUENCIA, SI BIEN ES CIERTO QUE EL PRECEPTO NO TIENE UNA GARANTÍA ESPECÍFICA EN MATERIA ADMINISTRATIVA, POR NO REFERIRSE A ELLA EXPRESAMENTE, TAMBIÉN LO ES QUE GRACIAS A LA JURIS PRUDENCIA Y A LA DOCTRINA MODERNA ENCONTRAMOS QUE SÍ SE PROTEGEN LOS DERECHOS Y PRERROGATIVAS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS.

EN CUANTO AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DE ACUERDO CON -- ACOSTA ROMERO, DEL MISMO SE DESPRENDE UNA SERIE DE REQUISITOS - QUE DEBE SATISFACER EL ACTO ADMINISTRATIVO CUANDO VA DIRIGIDO A LOS PARTICULARES. (36)

DICE ASÍ EL PRECEPTO: "NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, FAMILIA, DOMICILIO, PAPELES O POSESIONES, SINO EN VIRTUD - DE MANDAMIENTO ESCRITO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, QUE FUNDE Y - MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO...".

DE LO ANTERIOR CLARAMENTE SE DESPRENDE, SIGUIENDO CON ACOSTA ROMERO QUE EL ACTO DE MOLESTIA DEBE:

- A).- SER EMANADO DE AUTORIDAD COMPETENTE:
- B).- ADOPTAR LA FORMA ESCRITA.
- C).- CONTENER LA FUNDAMENTACIÓN LEGAL.
- D).- ESTAR DEBIDAMENTE MOTIVADO.

COMO LO HEMOS VISTO, SI EXISTEN GARANTÍAS JURÍDICAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA LOS PARTICULARES QUE PUEDEN HACERSE - VALER EN CONTRA DE LOS ACTOS QUE NO LAS RESPETEN.

AHORA BIEN, EN RELACIÓN CON EL CONTROL ADMINISTRATIVO DEBE MOS ACLARAR QUE CUANDO ÉSTE SE LLEVA A CABO A TRAVÉS DE LOS RE-

CURSOS ADMINISTRATIVOS, LA CUESTIÓN NO VERSA EN FORMA DIRECTA-RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO, SINO QUE LO QUE SE PLANTEA ES LA LEGALIDAD DEL MISMO. ESTO SE EXPLICA PORQUE AL-SER LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA QUE RESUELVE EL RECURSO, -- ELLA CARECE DE COMPETENCIA PARA DILUCIDAR CUESTIONES CONSTITU-CIONALES, RESULTANDO APLICABLE POR ANALOGÍA AL CASO LA RESOLU-CIÓN DE LA SEXTA SALA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DICE:

"EN EFECTO, LO QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA DETERMINAR-LA NATURALEZA DE LA CONTROVERSIA, ES LO QUE EL ACTOR RECLAMA DI-RECTAMENTE, ES DECIR, SI LO QUE RECLAMA DIRECTAMENTE ES UNA VIO-LACIÓN A LA CONSTITUCIÓN, SE TRATARÍA DE UNA CUESTIÓN QUE ESCA-PA A LA COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL, PERO SI LO QUE RECLAMA DI-RECTAMENTE ES UNA VIOLACIÓN A LA LEY, ENTONCES SE TRATARÍA DE -UN PROBLEMA DE LEGALIDAD QUE DEBE CONOCER ESTE TRIBUNAL, AÚN -- CUANDO INDIRECTAMENTE PUEDE CONSIDERARSE COMO UNA CUESTIÓN CONS-TITUCIONAL, LA CONCLUSIÓN ANTERIOR SE EXPLICA PORQUE TODAS LAS-CONTROVERSIAS QUE SE PLANTEAN ANTE ESTE TRIBUNAL, TIENEN INDI--RECTAMENTE EL ASPECTO DE CONSTITUCIONALES Y, SI ESTE TRIBUNAL -- FUERA INCOMPETENTE PARA CONOCER DE ÉLLAS RESULTARÍA QUE SE QUE-DARÍA SIN COMPETENCIA. EN EFECTO, ANALICEMOS EL CONTENIDO DEL-ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO FISCAL QUE SEÑALA LAS CAUSAS DE ANULA--CIÓN DE UNA RESOLUCIÓN IMPUGNADA ANTE ESE TRIBUNAL. A).- DICE QUE ES CAUSA DE NULIDAD LA FALTA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO QUE HAYA DICTADO O TRATADO DE EJECUTAR LA RESOLUCIÓN; ESTA CAU-SA DE NULIDAD SE FUNDA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL QUE DI-

CE: "QUE NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, FAMILIA, DOMICILIO, PAPELES O POSESIONES, SINO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE...", LA CAUSA DE NULIDAD QUE MENCIONA LA FRACCIÓN V POR FALTA DE FORMALIDADES SE BASA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, LA FRACCIÓN C) SE BASA EN EL MISMO ARTÍCULO 14 Y EN EL 16 DE MANERA QUE SIEMPRE EXISTEN INDIRECTAMENTE EN TODO JUICIO SEGUIDO ANTE ESTE TRIBUNAL UNA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD, LUEGO DEBE CONCLUIRSE QUE SÓLO ES INCOMPETENTE CUANDO LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD SE PLANTEE DIRECTAMENTE".

JUICIO DE NULIDAD N°. 976/49, PROMOVIDO POR ASEGURADORA ANÁHUAC, S. A.

LUEGO ENTONCES, EL CONTROL ADMINISTRATIVO GARANTIZA LA LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, LO QUE SE TRADUCE EN GARANTÍAS PARA LOS GOBERNADOS.

JORGE ESCOLA SOSTIENE: "TODA LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA PUEDE DESARROLLARSE DENTRO DEL DERECHO, Y PUEDE HACERLO CON PRECISIÓN, RAPIDEZ Y DECISIÓN. INCLUSO EN LOS CASOS DE MAYOR URGENCIA Y GRAVEDAD, LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PUEDE SER LA DEBIDA SIN DEJAR DE SER JURÍDICA YA QUE EL DERECHO BRINDA NUMEROSOS MEDIOS DE ACCIÓN Y OTORGA INCLUSO PODERES O ATRIBUCIONES DE TIPO DISCRECIONAL, ADAPTABLES A CADA CASO Y CIRCUNSTANCIA"<sup>(37)</sup>

(37) ESCOLA HÉCTOR JORGE OP. CIT. PÁG. 189.

CREEMOS QUE PERJUDICA MAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LA AUSENCIA DE UN ADECUADO CONTROL QUE SU PRESENCIA, PUES AL CONTAR EL PARTICULAR CON OTROS MEDIOS DE DEFENSA CUANDO SE TRANSGREDEN -- SUS DERECHOS Y PRERROGATIVAS, ES DECIR, EL JUICIO CONSTITUCIONAL, LA ACTUACIÓN IRREGULAR CONLLEVA SU INEFICACIA.

PARA CONCLUIR CON ESTE PUNTO, RELATIVO AL CONTROL ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA JURÍDICA, TRATAREMOS DE ENCUADRAR A ESA GARANTÍA EN ALGUNO DE LOS TIPOS QUE QUEDARON SEÑALADOS EN PÁRRAFOS ANTERIORES.

LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD, LIBERTAD Y PROPIEDAD, SE CARACTERIZAN PORQUE GENERALMENTE CONSTITUYEN UNA CONDUCTA NEGATIVA, UNA ABSTENCIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD.

POR EL CONTRARIO, LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA GENERALMENTE CONSISTEN EN ACTOS POSITIVOS PARA LLENAR UNA SERIE DE REQUISITOS PARA LA AFECTACIÓN VÁLIDA JURÍDICAMENTE DE LA ESFERA DE LOS PARTICULARES O GOBERNADOS.

AHORA BIEN, COMO HA QUEDADO ANALIZADO, LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE REPRESENTAN GARANTÍAS PARA LOS GOBERNADOS EN-- MATERIA ADMINISTRATIVA SON PRINCIPALMENTE EL 14 Y 16, AUNQUE -- TAL GARANTÍA NO SEA ESPECÍFICA.

SIN EMBARGO, TALES PRECEPTOS CONSAGRAN GARANTÍAS COMO LA -- DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD QUE SE IDENTIFICAN CON EL TIPO DE GA--

RANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA, LAS CUALES SON DEFINIDAS POR IGNACIO BURGOA COMO:

"EL CONJUNTO GENERAL DE CONDICIONES, REQUISITOS O ELEMENTOS O CIRCUNSTANCIAS PREVIAS A QUE DEBE SUJETARSE UNA CIERTA ACTIVIDAD ESTATAL AUTORITARIA PARA GENERAR UNA AFECTACIÓN VÁLIDA DE DIFERENTE ÍNDOLE EN LA ESFERA DEL GOBERNADO, INTEGRADA POR EL SUMMUM DE SUS DERECHOS SUBJETIVOS". (38)

EN CONCLUSIÓN, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE RESPETAR TALES CONDICIONES Y REQUISITOS PARA DESARROLLAR SU ACTIVIDAD; EN CASO DE NO HACERLO, EL PARTICULAR GOZA DE LOS MEDIOS DE DEFENSA NECESARIOS PARA OBLIGAR A LA AUTORIDAD A ÉLLO Y UNO DE ESOS MEDIOS ES PRECISAMENTE EL CONTROL ADMINISTRATIVO EJERCIDO A TRAVÉS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS EN LA LEYES.

### III.- FORMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO.

LAS FORMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO, PUEDEN SER MUY DISTINTAS Y EN CADA CASO PRODUCIR EFECTOS DIFERENTES. ES POR ELLO QUE PARA ANALIZAR ESTE TEMA CONSIDERAMOS ADECUADO BASARNOS EN LA OBRA DE JORGE ESCOLA, QUIEN ENTRE OTRAS COSAS ELABORA UNA CLASIFICACIÓN SISTEMÁTICA Y PRÁCTICA SOBRE ESTE PARTICULAR. (39)

(38) BURGOA ORIHUELA IGNACIO, OP. CIT. PÁG. 396.

(39) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁG. 190 Y S.S.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, TENEMOS LA SIGUIENTE CLASIFICACIÓN:

1.- SEGÚN EL ÓRGANO QUE ACTÚA.- PARLAMENTARIO, ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.

2.- SEGÚN EL OBJETO DEL CONTROL.- DE LEGALIDAD, DE OPORTUNIDAD, DE MORALIDAD.

3.- SEGÚN LA OPORTUNIDAD CON QUE SE EJERCE.- PREVENTIVO O REPRESIVO.

4.- SEGÚN LA FORMA EN LA QUE SE PROMUEVE.- DE OFICIO, A PETICIÓN DE PARTE.

5.- OTRAS CLASIFICACIONES.- PROCEDIMIENTOS INTERNOS Y EXTERNOS DE CONTROL.

ANALICEMOS BREVEMENTE CADA UNA DE ESTAS FORMAS DE CONTROL.

1.- SEGÚN EL ÓRGANO QUE ACTÚA.

A).- PARLAMENTARIO

CUANDO EXPUSIMOS NUESTRO ANÁLISIS RESPECTO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO, HABLAMOS DEL CONTROL -- QUE PUEDE EJERCER AL PODER LEGISLATIVO Y DIJIMOS QUE SE TRATAMAS BIEN DE UN CONTROL A FUTURO EL CUAL LA MAYORÍA DE LAS VECES

SE ENCUENTRA INELUIDO POR CONSIDERACIONES DE POLÍTICA DE PARTIDO, DUDÁNDOSE EN CONSECUENCIA, DE SU REAL EFICACIA.

EN CUANTO A LOS MEDIOS POR LOS CUALES SE EJERCE ESA FORMA DE CONTROL SE HACEN CONSISTIR PRINCIPALMENTE EN:

LA INTERPELACIÓN, CUYOS ANTECEDENTES LOS ENCONTRAMOS EN -- LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS Y QUE EN NUESTRO DERECHO CONSISTE EN LA FACULTAD DE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LLAMAR A COMPARECER ANTE ÉL, A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ASI COMO A LOS DIRECTORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, CONFORME AL ARTÍCULO 93 DE NUESTRA CARTA MAGNA.

LA INVESTIGACIÓN, ES OTRO DE LOS MEDIOS DEL PARLAMENTO Y -- CONSISTE EN LA FACULTAD DE LAS CÁMARAS PARA INTEGRAR COMISIONES INTERNAS QUE INVESTIGUEN DETERMINADAS CUESTIONES Y LUEGO INFORMAR AL PLENO DE LA CÁMARA CORRESPONDIENTE, EL RESULTADO DE SU LABOR. EN COMPARACIÓN CON LA INTERPELACIÓN, LA INVESTIGACIÓN PODRÍA CATALOGARSE DE MAYOR UTILIDAD PUES HA PERMITIDO PONER EN EVIDENCIA ALGUNA DE LAS IRREGULARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN.

LA RESOLUCIÓN CONSISTE EN, UNA DECLARACIÓN DE UNA O AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO QUE VA DIRIGIDA AL PODER EJECUTIVO, RECOMENDÁNDOLE LAS MEDIDAS O PROCEDIMIENTOS SOBRE UNA DETERMINADA MATERIA Y QUE DICHAS CÁMARAS VERÍAN CON AGRADO QUE SE ADOPTARAN POR LA ADMINISTRACIÓN. EN CONSECUENCIA NO TIENE EL CARÁCTER DE

OBLIGATORIA PERO SI PUEDE TENER EFICACIA POLÍTICA Y MORAL POR LA JERARQUÍA DEL ÓRGANO DEL CUAL EMANA.

LOS ACUERDOS Y APROBACIONES SON FORMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO EJERCIDO POR EL PARLAMENTO, AUNQUE SUS EFECTOS SON MÁS-RESTRINGIDOS Y SUELE ESTIMARSE MUY DÉBIL EN LA PRÁCTICA.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, LOS MEDIOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO EJERCIDOS POR EL PODER LEGISLATIVO NO TIENEN LA EFICACIA QUE FUERA DE DESEARSE, MÁXIME SI LOS COMPARAMOS CON EL CONTROL ADMINISTRATIVO QUE SE EJERCE POR LOS OTROS PODERES, COMO MÁS ADELANTE VEREMOS.

#### B) ADMINISTRATIVOS.

EL CONTROL ADMINISTRATIVO PUEDE EJERCERSE POR ÓRGANOS DE LA MISMA ADMINISTRACIÓN ESPECIALMENTE DESTINADOS A ELLO, O BIEN POR ÓRGANOS COMUNES QUE ACTÚAN EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA.

PODEMOS MENCIONAR ENTRE OTROS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL LOS SIGUIENTES:

LA DENUNCIA, CONSULTAS Y ASESORAMIENTOS PREVIOS, LAS APROBACIONES O AUTORIZACIONES, ETC., PERO INDUDABLEMENTE EL PROCEDIMIENTO O MEDIO MAS IMPORTANTE DE ESTE TIPO DEL CONTROL LO CONSTITUYEN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CON LOS CUALES PUEDE ASEGURARSE EFICAZMENTE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, Y POR ENDE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

RESPECTO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EJERCIDO POR LA MISMA-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SE HAN VERTIDO MUCHAS OPINIONES QUE SOSTIENEN QUE SE TRATA DE UNA INCONGRUENCIA JURÍDICA PUES NO SE --CONCIBE QUE LA MISMA ADMINISTRACIÓN QUE HA DICTADO UN ACTO, SEA LA QUE LLEVE A CABO EL EXAMEN DE SU LEGALIDAD.

SIN EMBARGO, CONSIDERAMOS QUE ES DE VITAL IMPORTANCIA PARA LA PROPIA ADMINISTRACIÓN EL PROVEER LO NECESARIO PARA QUE SUS --ACTOS SE ENCUENTREN APEGADOS A DERECHO YA QUE SÓLO ASÍ PUEDEN --SER EFICACES, DE MANERA QUE EL CONTROL ADMINISTRATIVO ES ADMISIBLE Y SIRVE EFICAZMENTE A MANTENER LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS-ADMINISTRATIVOS Y POSIBILITA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS-ADMINISTRADOS.

### C) JURISDICCIONAL.

EL CONTROL JURISDICCIONAL ES AQUEL QUE SE EJERCE POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES CONFORME A LOS PROCEDIMIENTOS DE ESA NATURALEZA Y, CONSISTE EN DECLARAR, PREVIO EJERCICIO DE UNA ACCIÓN, LA REGLA DE DERECHO QUE ES APLICABLE A UNA DETERMINADA SITUACIÓN JURÍDICA.

POR LO GENERAL SE RECONOCE QUE EL CONTROL JURISDICCIONAL --ES EL QUE MAYORES GARANTÍAS OFRECE, EL QUE MEJOR OCURRE A HACER POSIBLE LA JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, Y LOS--DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.

TAL RECONOCIMIENTO PODRÍA ENCONTRAR SU EXPLICACIÓN EN EL HECHO DE QUE, A DIFERENCIA DEL CONTROL EJERCIDO POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN, EN EL JURISDICCIONAL ENCONTRAMOS QUE LAS PARTES EN CONTROVERSIDAD ESTÁN PLENAMENTE DETERMINADAS Y LA AUTORIDAD QUE RESUELVE ES DIFERENTE DE LA EMISORA DEL ACTO CUYA LEGALIDAD SE DEBATE.

## 2.- SEGÚN EL OBJETO DE CONTROL.

### A) DE LEGALIDAD

EN ESTE CASO, LO QUE SE PRETENDE ESTABLECER ES SI LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SE HA AJUSTADO O NO A DERECHO, ES DECIR, SI EL ACTO REÚNE LOS REQUISITOS NECESARIOS DE VALIDEZ PARA SU EFICACIA JURÍDICA.

### B) DE OPORTUNIDAD.

SE TRATA DE DETERMINAR SI LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ES OPORTUNA Y CONVENIENTE, TOMANDO EN CUENTA LOS FINES A LOS CUALES VA ENCAMINADO EL ACTO.

DEBEMOS ACLARAR QUE, EN ESTE PUNTO, JORGE ESCOLA MANIFIESTA QUE A ESTE TIPO DE CONTROL SÓLO PUEDE ASIGNARSE UN VALOR RELATIVO PUES EN TODOS LOS CASOS EL EXAMEN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEBE COMPRENDER SU LEGALIDAD O CONFORMIDAD EN EL ORDEN JURÍDICO Y SU OPORTUNIDAD, EFICACIA O CONVENIENCIA, ES DECIR, SU

MÉRITO. EN CONSECUENCIA, DEBE ANALIZARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO DE UN MODO INTEGRAL Y NO SÓLO PARCIAL.

C) DE MORALIDAD.

LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, PUEDE REFERIRSE TANTO A LA CONDUCTA DE LOS FUNCIONARIOS, COMO A LA MORALIDAD DEL ACTO EN SI MISMO.

EN CUANTO AL CONTROL SOBRE LA CONDUCTA DE LOS FUNCIONARIOS, ÉSTE HA IDO EN AUMENTO DÍA A DÍA PREVIÉNDOSE INCLUSO, SANCIONES DE TIPO PENAL SI SE DICTA UN ACTO CALIFICADO DE INMORAL.

EN LO QUE TOCA A LA MORALIDAD DEL ACTO MISMO, ESTA SE RECONOCE COMO UNO DE SUS ELEMENTOS INTRÍNECOS AL GRADO DE QUE FIORINI, CITADO POR EL PROPIO ESCOLA, SEÑALA QUE: "EL ACTO ADMINISTRATIVO LEGÍTIMO Y ADEMÁS EFICAZ, PERO SIGNADO POR LA INMORALIDAD ES DE UN MÉRITO INFERIOR AL ACTO LEGÍTIMO, EFICAZ, JUSTO Y MORAL".

3.- SEGÚN LA OPORTUNIDAD EN QUE SE EJERCE:

A).- PREVENTIVO.

EL CONTROL PREVENTIVO SE CUMPLE MIENTRAS SE DESARROLLAN LOS PROCESOS DE FORMACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO A FIN DE LOGRAR QUE EL ACTO AL DICTARSE, SEA REGULAR Y LEGÍTIMO EN TODOS--

SUS ASPECTOS.

LAS CONSULTAS Y ASESORAMIENTOS SON ENTRE OTROS, LOS PROCEDIMIENTOS MAS COMUNES DEL CONTROL PREVENTIVO PERO EN TODO CASO -- PARA QUE ÉSTE TIPO DE CONTROL SEA REALMENTE EFICAZ DEBE ESTAR ESTABLECIDO EN LA LEY QUE RIJA AL ACTO DE QUE SE TRATE, PUES DE OTRA MANERA NO EXISTIRÍA LA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DE PEDIR EL ASESORAMIENTO O CONSULTAR A OTRO ÓRGANO.

B).- REPRESIVO.

LA ACCIÓN DE CONTROL SE DIRIGE SOBRE UN ACTO ADMINISTRATIVO YA DICTADO Y DENTRO DE ESTA CATEGORÍA FIGURAN MUY ESPECIALMENTE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A ESTE TIPO DE CONTROL, ESCOLA PREFERE LLAMARLO CORRECTIVO EN LUGAR DE REPRESIVO PUES ESTA ACCIÓN DE CONTROL TIENDE A LOGRAR UNA MODIFICACIÓN O CORRECCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

4.- SEGÚN LA FORMA EN QUE SE PROMUEVE

A).- DE OFICIO.

EL CONTROL ES DE OFICIO CUANDO EL ÓRGANO QUE LO CUMPLE PUEDE INSTAURARLO DIRECTAMENTE EN LOS CASOS QUE CREA CONVENIENTE.

POR LO GENERAL ESTE TIPO DE CONTROL ES REALIZADO POR ÓRGANOS DESTINADOS ESPECIALMENTE A ELLO, GOZANDO EN CONSECUENCIA, SIEMPRE Y CUANDO ASÍ LO ESTABLEZCA LA LEY, DE LA ATRIBUCIÓN DE FISCALIZAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

**B).- A PETICIÓN DE PARTE.**

EXISTEN CASOS EN LOS CUALES LA ACCIÓN DE CONTROL SÓLO SE DARÁ MEDIANTE LA INTERVENCIÓN DE UN INTERESADO QUE SOLICITE ANTE EL ÓRGANO COMPETENTE QUE SE LLEVE A CABO LA FISCALIZACIÓN DE UN ACTO DETERMINADO. EN ESTOS CASOS LA ACCIÓN DE CONTROL DEPENDE EXCLUSIVAMENTE DE LA SOLICITUD QUE HAGA EL INTERESADO, PUES EN SU AUSENCIA EL ACTO SE TIENE COMO VÁLIDO Y EJECUTABLE YA QUE COMO LO HEMOS MANIFESTADO EN VARIAS OCASIONES EL ACTO ADMINISTRATIVO GOZA DE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUYEN UN EJEMPLO TÍPICO DE CONTROL DEPENDIENTE DE LA INSTANCIA DE PARTE, PUES SIN LA ACCIÓN DEL INTERESADO QUE SE PRESENTA PARA DEDUCIRLO, EL CONTROL NO SE DESARROLLA.

**5.- OTRAS CLASIFICACIONES.**

**A).- PROCEDIMIENTOS INTERNOS.**

EL CONTROL INTERNO TIENE LUGAR CUANDO EL ÓRGANO QUE FISCALIZA Y EL FISCALIZADO PERTENECEAN A UNA MISMA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN.

TRACIÓN.

B).- PROCEDIMIENTOS EXTERNOS.

EL CONTROL EXTERNO TIENE LUGAR CUANDO EL ÓRGANO QUE CONTROLA Y AQUÉL DEL CUAL EMANA EL ACTO ADMINISTRATIVO SUJETO A CONTROL, PERTENECEN A DISTINTAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN.

PUEDE DECIRSE QUE ESTA CLASIFICACIÓN ES COMPLEMENTARIA DE LAS QUE HAN QUEDADO ANALIZADAS.

PARA CONCLUIR ESTE CAPÍTULO PODEMOS DECIR QUE EXISTEN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA UN EFECTIVO CONTROL ADMINISTRATIVO, -- PERO INFORTUNADAMENTE ESTE NO SE HA EJERCIDO ADECUADAMENTE YA -- QUE EN LA PRÁCTICA NO SE LE HA DADO LA IMPORTANCIA QUE REALMENTE TIENE Y, POR OTRO LADO, LOS PARTICULARES SE VEN FRANCAMENTE DESCONCERTADOS AL ENCONTRARSE TAN DISPERSAS LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

## CAPITULO TERCERO

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## I.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .

ANTES DE ENTRAR AL ESTUDIO DEL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CONSIDERAMOS CONVENIENTE ANALIZAR BREVEMENTE LA DIFERENCIA ENTRE LOS TÉRMINOS PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

TALES TÉRMINOS SON UTILIZADOS COMUNMENTE AÚN POR LA DOCTRINA COMO SINÓNIMOS, SIN EMBARGO, DE ACUERDO CON CIPRIANO GÓMEZ LARA, CONVIENE EVITAR LA CONFUSIÓN ENTRE ELLOS.

DICE EL AUTOR CITADO, QUE SI BIEN TODO PROCESO REQUIERE PARA SU DESARROLLO UN PROCEDIMIENTO, NO TODO PROCEDIMIENTO ES UN PROCESO. QUE EL PROCESO SE CARACTERIZA POR SU FINALIDAD JURISDICCIONAL COMPOSITIVA DEL LITIGIO MIENTRAS QUE EL PROCEDIMIENTO, QUE PUEDE MANIFESTARSE FUERA DEL CAMPO PROCESAL COMO SUCEDER EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO Y LEGISLATIVO, SE REDUCE A SER UNA COORDINACIÓN DE ACTOS RELACIONADOS ENTRE SI POR LA UNIDAD DEL EFECTO JURÍDICO, EN CONSECUENCIA, LA NOCIÓN DE PROCESO ES ESENCIALMENTE TELEOLÓGICA, LA DE PROCEDIMIENTO ES DE INDOLE FORMAL. EL PROCESO ES PUES CONJUNTO DE PROCEDIMIENTOS, ENTENDIÉNDOSE ÉSTOS COMO CONJUNTO DE FORMAS DE ACTUAR. (40)

(40) GÓMEZ LARA CIPRIANO, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO EDIT. TEXTOS UNIVERSITARIOS, MÉXICO, D.F. 1980, PÁG. 245.

DE LO ANTERIOR SE DESPRENDE QUE PARA EL AUTOR DE REFERENCIA, AL HABLAR DE PROCESO ÚNICAMENTE PODEMOS REFERIRNOS A UN LITIGIO O CONTROVERSIA LA CUAL ES RESUELTA POR UNA AUTORIDAD JUDICIAL, MIENTRAS QUE EL PRECEDIMIENTO PUEDE REFERIRSE TAMBIÉN A OTRO TIPO DE AUTORIDADES COMO LO SON LAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS.

EN CONSECUENCIA, NO ES CORRECTO HABLAR DE PROCESO LEGISLATIVO NI ADMINISTRATIVO SINO QUE ESTOS SON PROCEDIMIENTOS.

NO OBSTANTE LO ANTERIOR, ACOSTA ROMERO HABLA DE PROCESO ADMINISTRATIVO CUANDO UN ÓRGANO TIENE FACULTAD PARA RESOLVER CONFLICTOS DE ESA NATURALEZA. (41)

A NUESTRO JUICIO TIENE RAZÓN EL AUTOR PUES SI DE ACUERDO CON LA TEORÍA DEL PROCESO, ÉSTE TIENE COMO FINALIDAD RESOLVER UN LITIGIO O CONTROVERSIA, TAL FUNCIÓN NO ES EXCLUSIVA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL YA QUE EXISTEN TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS QUE TAMBIÉN TIENEN ATRIBUIDA ESA FUNCIÓN Y QUE CONSTITUYEN LO QUE SE CONOCE COMO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

LUEGO ENTONCES AL HABLAR DE PROCEDIMIENTO SE PUEDE ALUDIR TANTO EL CONJUNTO DE ACTOS CONCATENADOS ENTRE SI, QUE PUEDEN REFERIRSE TANTO A LAS FORMALIDADES NECESARIAS PARA RESOLVER UN

---

(41) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 410.

CONFLICTO DE INTERESES, LO QUE CONSTITUYE UN PROCESO, COMO A--  
LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA LEY PARA LA REALIZACIÓN DE UN DE  
TERMINADO ACTO JURÍDICO QUE NO IMPLIQUE NECESARIAMENTE LA RESO  
LUCIÓN DE UN CONFLICTO.

POR LO QUE TOCA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A CONTI--  
NUACIÓN ANALIZAREMOS ALGUNOS DE LOS CONCEPTOS QUE DE ÉL SE HAN -  
ELABORADO POR LA DOCTRINA Y MUY ESPECIALMENTE POR LA EXPOSICIÓN  
DE MOTIVOS DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL,-  
DEL 17 DE JULIO DE 1958.

EN PRIMER TÉRMINO PARA JOSÉ MARÍA VILLAR Y ROMERO, CITADO--  
POR ACOSTA ROMERO, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO HAY --  
PARTES CONTRAPUESTAS, SINO QUE HAY UNA RELACIÓN ENTRE LA ADMI--  
NISTRACIÓN Y EL INTERESADO, GARCÍA OVIEDO CITADO POR EL MISMO--  
ACOSTA ROMERO, SOSTIENE QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LO--  
CONSTITUYEN LOS TRÁMITES Y FORMALIDADES QUE DEBE OBSERVAR LA --  
ADMINISTRACIÓN PARA RESOLVER LAS RECLAMACIONES QUE LOS PARTICU--  
LARES FORMULEN. (42)

ES INTERESANTE OBSERVAR ESTOS DOS CONCEPTOS YA QUE NO OBS--  
TANTE SER ADMINISTRATIVISTAS ESPAÑOLES QUIENES LOS APORTAN, CON  
TIENEN DIFERENCIAS NOTABLES.

---

(42) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 419.

EN EFECTO, PARA EL PRIMERO LO QUE EXISTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES UNA RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL PARTICULAR; Y EL SEGUNDO DEJA ENTREVER, EN PRIMER TÉRMINO QUE LAS PARTES QUE ACTÚAN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SON -- CONTRAPUESTAS YA QUE LA ADMINISTRACIÓN VA A RESOLVER LAS RECLAMACIONES FORMULADAS POR LOS PARTICULARES Y, POR LO MISMO, EN SEGUNDO TÉRMINO SE UBICA EN EL SUPUESTO DE QUE SÓLO HABRÁ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE UNA RECLAMACIÓN FORMULADA POR UN PARTICULAR.

CONSIDERAMOS QUE EL PRIMER AUTOR CITADO, ES DECIR, JOSÉ MARÍA VILLAR Y ROMERO, NO APORTA UN CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROPIAMENTE DICHO, SINO QUE MAS BIEN NOS DA UNA CARACTERÍSTICA DEL PROCEDIMIENTO, EN TANTO QUE GARCÍA OVIEDO APORTA UNA DEFINICIÓN QUE SÓLO PODRÍA SER APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO INSTITUIDO POR VIRTUD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO A PETICIÓN DE PARTE INTERESADA. PODRÍA TOMARSE ESTA ÚLTIMA DEFINICIÓN COMO UN CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LO QUE SE REFIERE AL RECURSO DE ESTA NATURALEZA.

PARA GABINO FRAGA, EL CONJUNTO DE FORMALIDADES Y ACTOS QUE PRECEDEN Y PREPARAN EL ACTO ADMINISTRATIVO ES LO QUE CONSTITUYE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DE LA MISMA MANERA QUE LA VÍA DE PRODUCCIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO Y DE LA SENTENCIA JUDICIAL FORMAN RESPECTIVAMENTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL. LA CARACTERÍSTICA COMÚN DE ESTOS PROCEDIMIENTOS, DICE EL AUTOR, ES QUE SE IDENTIFICAN CON LAS FUNCIONES

DEL ESTADO, NO OBSTANTE QUE ENTRE ELLAS EXISTEN DIFERENCIAS -- PRINCIPALMENTE EN CUANTO A LA TÉCNICA DEL PROCEDIMIENTO Y A LA DIVERSIDAD DE OBJETO DE CADA UNA DE LAS FUNCIONES. (43)

EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL DE 1958, SE DEFINE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO: "EL CAUCE FORMAL DE LA SERIE DE ACTOS EN QUE SE CONCRETA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA REALIZACIÓN DE UN FIN". SÓLO PODRÍAMOS AGREGAR A ESTE CONCEPTO EL QUE ESA SERIE DE ACTOS EN QUE SE CONCENTRA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DEBEN ESTAR PREVISTOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.

ESTO QUIERE DECIR QUE EN LAS LEYES QUE APLICA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEBEN ESTAR PREVISTOS DE UNA MANERA PRECISA LOS PASOS QUE CONSECUTIVAMENTE HA DE DESARROLLAR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PARA EL COMETIDO DE SUS FINES.

EL CRITERIO ANTERIOR ES COMPARTIDO POR ACOSTA ROMERO QUIEN DEFINE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO: "TODO EL CONJUNTO DE ACTOS SEÑALADOS EN LA LEY, PARA LA PRODUCCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO (PROCEDIMIENTO PREVIO), ASÍ COMO LA EJECUCIÓN VOLUNTARIA Y LA EJECUCIÓN FORZOSA, YA SEAN INTERNOS O EXTERNOS". (44)

UN CONCEPTO MAS ES EL QUE APORTA JORGE ESCOLA QUIEN SOSTIENE QUE "EL PROCEDIMIENTO NO ES SINO EL CONJUNTO DE REQUISITOS,-

(43) FRAGA GABINO, OP. CIT, PÁG. 283.

(44) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP, CIT, PÁG. 419.

CONDICIONES Y ACTOS QUE DEBEN CUMPLIRSE COMO VÍA DETERMINADA PARA LLEGAR A LA INTEGRACIÓN Y EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA" (45)

DEBEMOS ACLARAR QUE EXISTE UN PROCEDIMIENTO PREVIO A LA EMISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EXISTE UN PROCEDIMIENTO POSTERIOR AL ACTO Y TAMBIÉN EXISTEN PROCEDIMIENTOS IMPUESTOS CON CARÁCTER OBLIGATORIO Y OTROS NO.

LOS PROCEDIMIENTOS OBLIGATORIOS SE ENCUENTRAN ESPECÍFICAMENTE ESTABLECIDOS EN LA LEY EN RELACIÓN CON DETERMINADOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ES DECIR, LA LEY QUE RIJA AL CASO DE QUE TRATE Y SU OMISIÓN O TRANSGRESIÓN PRODUCIRÁ LA INVALIDEZ DE UN ACTO DICTADO O LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE SU EJECUCIÓN.

POR OTRO LADO, LOS PROCEDIMIENTOS NO OBLIGATORIOS SON AQUELLOS QUE COMUNMENTE SE RIGEN POR LA COSTUMBRE ADMINISTRATIVA, ES DECIR, QUE NO SE ENCUENTRAN ESPECÍFICAMENTE DISPUESTOS POR LA LEY Y EN LOS CASOS DE OMISIÓN O TRANSGRESIÓN DEL PROCEDIMIENTO SÓLO DARÁ LUGAR A LA INVALIDEZ DEL ACTO CUANDO SEA EVIDENTE EL PERJUICIO A LA FINALIDAD DEL MISMO, O BIEN CUANDO SE AFECTEN LOS DERECHOS O INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS.

DE TODO LO ANTERIOR, PODEMOS DEDUCIR UN CONCEPTO PROPIO. - EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTÁ CONSTITUIDO POR LA SERIE -

---

(45) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁG. 163.

DE FORMALIDADES Y PASOS SEÑALADOS EN LA LEY CUYO CUMPLIMIENTO - ES NECESARIO PARA QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA PLENAMENTE VÁLIDO Y EFICAZ.

## II.- PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DIFERENCIAS.

HEMOS CONSIDERADO, ADECUADO INCLUIR EN ESTE CAPÍTULO RELATIVO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LAS DIFERENCIAS DE ÉSTE CON EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL EN GENERAL Y EL PROCEDIMIENTO CIVIL EN PARTICULAR, LO ANTERIOR EN VIRTUD DE QUE COMÚNMENTE, -- SUELEN ASEMEJARSE ESTOS PROCEDIMIENTOS Y LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA SON ACORDES EN SOSTENER QUE LAS NORMAS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO CIVIL FEDERAL, SON SUPLETORIAS A LAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

ASÍ TENEMOS EL SIGUIENTE CRITERIO SUSTENTADO POR EL H. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN: "SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SU PROCEDENCIA.-

EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEBE ESTIMARSE SUPLETORIAMENTE APLICADO A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE TRAMITEN ANTE AUTORIDADES FEDERALES, TENIENDO COMO FUNDAMENTO ESTE ASERTO EL HECHO DE QUE SI EN DERECHO SUSTANTIVO ES EL CÓDIGO CIVIL EL QUE CONTIENE LOS PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN EN LAS DIVERSAS RAMAS DEL DERECHO, EN MATERIA PROCESAL DENTRO DE CADA JURISDICCIÓN ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EL QUE SEÑALA LAS NORMAS QUE SE SIGAN -

ANTE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, SALVO DISPOSICIÓN EXPRESA EN CONTRARIO, CONSECUENTEMENTE, LA APLICACIÓN DE ESE CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES POR EL SENTENCIADOR, EN AUSENCIA DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA LEY DEL ACTO, NO PUEDE AGRAVIAR AL SENTENCIADO, CRITERIO ÉSTE QUE COINCIDE CON EL SOSTENIDO -- POR LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. -- VISIBLE EN LA PÁGINA 682 DE LA REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL MES DE FEBRERO DE 1986'.

AHORA BIEN, ¿A QUÉ SE DEBE ÉSTA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LAS NORMAS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS? UNA RAZÓN PODRÍA SER QUE EL DERECHO CIVIL HA TENIDO UN DESARROLLO MAS AMPLIO QUE EL DERECHO ADMINISTRATIVO, SOBRE TODO LA LEGISLACIÓN HA REGULADO CON MAYOR PRECISION AL PROCEDIMIENTO JUDICIAL QUE AL ADMINISTRATIVO, EN CONSECUENCIA, CUANDO LA NORMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ES OSCURA O INSUFICIENTE RESPECTO DE UN CASO CONCRETO, SE BUSCA EN LA LEGISLACIÓN CIVIL AQUELLA QUE RESPONDA O PUEDA APLICARSE AL CASO.

RESPECTO DE LO ANTERIOR, GABINO FRAGA MANIFIESTA QUE ES BIEN CONOCIDA LA TENDENCIA DE ASIMILAR LAS INSTITUCIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A LAS DEL DERECHO CIVIL. ESTA TENDENCIA, DICE EL AUTOR, PRODUCE DEFORMACIONES QUE NO SOLAMENTE INTERESAN DESDE UN PUNTO DE VISTA ABSTRACTO, SINO QUE TAMBIÉN SE TRADUCEN EN CONSECUENCIAS PERJUDICIALES, PUES PRETENDER REGIR LA VIDA DEL ESTADO POR LAS NORMAS QUE RIJAN RELACIONES ENTRE PARTICULARES, ES SUBORDINARLO AL CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES QUE SON UN-

OBSTÁCULO PARA LA EFICAZ SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES COLECTIVAS. (46)

EN CUANTO AL DERECHO SUSTANTIVO, PENSAMOS QUE LE ASISTE TQ DA LA RAZÓN AL AUTOR EN COMENTO, PUES NO SE PUEDE CONSIDERAR CQ RECTA LA CONFUSIÓN ENTRE DOS RAMAS DEL DERECHO TAN DIFERENTES.

EN LO QUE TOCA AL DERECHO ADJETIVO, ES COMÚN QUE EN LA --- PRÁCTICA SEA LA MISMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LA QUE SE APOYA -- EN INSTITUCIONES CREADAS POR LA LEGISLACIÓN CIVIL PARA REALIZAR SUS ACTOS, RESULTANDO ESTO EN MUCHAS OCASIONES PERJUDICIAL TANTO PARA LA ADMINISTRACIÓN COMO PARA LOS GOBERNADOS.

TAMBIÉN PUEDE SUCEDER QUE LA APLICACIÓN SUPLETORIA NO CAUSE PERJUICIO O LESIÓN DIRECTA A LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES NI A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CASOS EN LOS CUALES NO IMPORTA JURÍDICAMENTE LA REFERIDA APLICACIÓN SUPLETORIA; PERO --- CUANDO NO SUCEDE ASÍ, SE DEBE TENER ESPECIAL CUIDADO YA QUE LA APLICACIÓN SUPLETORIA PUEDE RESULTAR EQUIVOCADA.

EXISTEN DIVERSIDAD DE LEYES EN LAS CUALES SE DISPONE EXPRESAMENTE QUE SERÁ APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PERO NO SUELEN INDICAR CON PRECISIÓN -- LOS ALCANCES DE DICHA SUPLETORIEDAD, LUEGO ENTONCES LA AUTORIDAD SUELE REMITIRSE DISCRECIONALMENTE AL ORDENAMIENTO INVOCADO,

(46) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁGS. 94 Y 95.

LO QUE SE TRADUCE EN LOS MAS DE LOS CASOS, NO EN UNA APLICACIÓN SUPLETORIA SINO EN LA INTEGRACIÓN DE LA LEY.

EN EFECTO, Y COMO LO CONFIRMA OTRO CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL FISCAL, NO ES PROCEDENTE EL QUE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS CREADAS POR LA LEY SUPLETORIA SE APLIQUEN A UN CASO REGIDO POR LA LEY QUE SE HA DE SUPLIR QUE NO CONTEMPLA TAL INSTITUCIÓN O FIGURA JURÍDICA. DICE ASÍ EL CRITERIO DE REFERENCIA:

"CADUCIDAD, FIGURA NO REGULADA EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS.- EL ARTÍCULO 373 FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE.- EN EL SUPUESTO DE QUE SE HAYA DEJADO DE ACTUAR DURANTE MAS DE UN AÑO EN RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, NO RESULTA PROCEDENTE DECLARAR LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA CON APOYO EN EL PRECEPTO 373 FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, APLICADO SUPLETORIAMENTE A LA LEY FEDERAL DE AGUAS, LA FIGURA DE LA CADUCIDAD NO SE ENCUENTRA REGULADA EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS Y LA SUPLETORIEDAD NO PUEDE TENER LOS ALCANCES DE INCLUIR DENTRO DE LA CODIFICACIÓN DE AGUAS LA INSTITUCIÓN PROCESAL DE LA CADUCIDAD, PREVISTA EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PUES LA MISMA OPERA EN AQUELLOS CASOS DE INSTITUCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY QUE SUPLAN, EN LAS CUALES EXISTE UNA OMISIÓN O LAGUNA QUE DEBE SER SUBSANADA POR LAS DISPOSICIONES QUE REGLAMENTAN A LAS MISMAS".

ESTE CRITERIO RESPONDE EXACTAMENTE A NUESTROS PROPÓSITOS, COMO SE PUEDE OBSERVAR LA AUTORIDAD DISCRECIONALMENTE APLICÓ SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY FEDERAL DE AGUAS, INCLUYENDO EN ESTA UNA FIGURA NO CONTEMPLADA O CREADA EN LA MISMA LO QUE INDUDABLEMENTE REPERCUTE EN PERJUICIO DEL PARTICULAR Y LA RESPECTIVA INEFICACIA Y ANTIJURIDICIDAD DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA.

DEBEMOS ACLARAR QUE NO NOS Oponemos tajantemente a la aplicación supletoria de las normas procesales de derecho civil al administrativo ya que ésta se debe principalmente a la falta de una adecuada regulación jurídica respecto del procedimiento administrativo. Sólo pretendemos demostrar que la referida supletoriedad no debe darse discrecionalmente, sino sólo en aquellos casos en los que la institución o figura jurídica contemplada en la ley no se encuentra adecuada y suficientemente regulada.

COMO DIFERENCIAS ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS A QUE NOS REFERIMOS podemos mencionar entre otras las siguientes:

A) EN EL PROCEDIMIENTO CIVIL SE PONEN EN JUEGO, POR LO GENERAL, INTERESES PRIVADOS O DE PARTICULARES.

A') EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SE PONE EN JUEGO EL INTERÉS PÚBLICO

DENTRO DE ESTA DIFERENCIA podemos mencionar que en OCASIO-

NES EL PODER PÚBLICO SE RIGE POR NORMAS DE DERECHO PRIVADO, COMO YA QUEDÓ ANALIZADO EN EL PRIMER CAPÍTULO DE ESTE TRABAJO,--- AL REFERIRNOS A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

B) EL PROCEDIMIENTO CIVIL ES ESENCIALMENTE DISPOSITIVO, ES DECIR, SE RIGE POR LA INSTANCIA DE PARTE INTERESADA.

B') EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES PRINCIPALMENTE IN--QUISITIVO, ES DECIR, SE SIGUE DE OFICIO, EXCEPCIÓN HECHA DE AQUELLOS RECURSOS O ACCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES QUE REQUIEREN SER PROMOVIDAS POR EL INTERESADO.

C) EL PROCEDIMIENTO CIVIL ES EMINENTEMENTE FORMALISTA, LENTO Y COMPLICADO.

C') EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES MENOS FORMALISTA, MAS RÁPIDO Y SENCILLO.

D) EL PROCEDIMIENTO CIVIL SE CARACTERIZA POR SU PUBLICIDAD.

D') EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PUEDE SER SECRETO.

E) EL PROCEDIMIENTO CIVIL ES SOBRE TODO ORAL.

E') EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES SOBRE TODO ESCRITO.

LAS DIFERENCIAS QUE NOS HEMOS PERMITIDO SEÑALAR NO SON --  
TODAS LAS QUE EXISTEN PERO CONSIDERAMOS QUE CON LAS INDICADAS--  
QUEDA CLARO QUE LOS PROCEDIMIENTOS CIVIL Y ADMINISTRATIVO SON--  
DISTINTOS, AUNQUE TAMBIÉN EXISTEN SEMEJANZAS IMPORTANTES, PERO  
QUE DE NINGUNA MANERA DEBEN DAR PIE A LA CONFUSIÓN ENTRE LOS -  
DOS PROCEDIMIENTOS.

AHORA BIEN, DE TODO LO ANTERIOR PODEMOS MENCIONAR QUE LAS  
CARACTERÍSTICAS QUE SIRVEN PARA DIFERENCIAR AL PROCEDIMIENTO -  
ADMINISTRATIVO DEL CIVIL, NO SIEMPRE SE DAN EN TODOS LOS PROCE-  
DIMIENTOS TENDIENTES A LA PRODUCCIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO,  
POR LO QUE A CONTINUACIÓN ANALIZAREMOS LAS CARACTERÍSTICAS MÁS-  
RELEVANTES SOBRE ESTE PARTICULAR.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, JORGE ESCOLA SEÑALA COMO CARACTERIS-  
TICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LAS SIGUIENTES:

- 1.- SENCILLEZ
- 2.- FORMALISMO MODERADO
- 3.- OFICIALIDAD DEL PROCEDIMIENTO
- 4.- CELERIDAD (47)

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SUELE ESTAR REVESTIDO POR  
UNA SERIE DE TRÁMITES Y REQUERIMIENTOS QUE SON INECESARIOS PARA  
LA MATERIA DEL PROPIO PROCEDIMIENTO. ES ASÍ COMO LAS AUTORIDA-  
DES SE ALLEGAN DE DOCUMENTOS, INFORMES U OPINIONES QUE NO GUAR-

---

(47) ESCOLA HÉCTOR JORGE OP. CIT. PÁGS. 225 Y S.S

DAN RELACIÓN DIRECTA CON EL FIN A QUE ESTÁ DESTINADO EL ACTO-- ADMINISTRATIVO LO CUAL ADEMÁS DE RETARDAR LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA LA COMPLICA.

LA SENCILLEZ EN EL PROCEDIMIENTO DEBERÍA SER ENTENDIDA COMO LA LABOR DE RECOPIRAR TODOS AQUELLOS ELEMENTOS QUE VAN A -- CONTRIBUIR A LA PRODUCCIÓN DEL ACTO, PERO NO DE ELEMENTOS QUE CARECEN DE RELEVANCIA PARA TALES EFECTOS.

JORGE ESCOLA INDICA QUE, EN GENERAL, LA SENCILLEZ DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SE LOGRA:

"A) LIMITANDO LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS A AQUELLOS QUE SEAN ESTRICTAMENTE INDISPENSABLES PARA PREPARAR Y DICTAR LA RESOLUCIÓN DE QUE SE TRATE:

B) EXIGIENDO, ÚNICAMENTE, LOS DATOS, CONSTANCIAS, DOCUMENTOS Y REQUISITOS QUE SEAN INDISPENSABLES PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA:

C) SUPRIMIENDO LOS TRASLADOS Y GIROS INTERNOS ENTRE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS Y LA INTERVENCIÓN DE ORGANISMOS INTERMEDIOS:

D) DISPONIENDO EL CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE AQUELLOS ACTOS PREPARATIVOS QUE NO DEBAN CUMPLIRSE POR EXIGENCIAS PROPIAS DE LAS ACTUACIONES, EN FORMA SUCESIVA; Y

E) MANTENIENDO LA UNIDAD DE LA ACTUACIÓN Y DE LA RESOLUCIÓN, AUN CUANDO DEBAN INTERVENIR DOS O MAS ORGANISMOS SUPE--

RIOS DE LA ADMINISTRACIÓN." (48)

EN GENERAL, TODO PROCESO ASÍ COMO TODO PROCEDIMIENTO ES -- ESENCIALMENTE FORMALISTA, ASÍ POR EJEMPLO LOS PROCESOS JURISDICCIONALES CONTIENEN UNA SERIE DE FORMALIDADES CUYO CUMPLIMIENTO ES INDISPENSABLE PARA QUE SE DECIDA LA CONTROVERSIÁ.

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SE ESTABLECE, SIN EM-- BARGO, QUE NO DEBEN EXIGIRSE FORMALIDADES EXTREMAS SINO SÓLO -- AQUÉLLAS QUE SEAN INDISPENSABLES PARA LA VALIDEZ DEL ACTO.

LO ANTERIOR, ADQUIERE MAYOR RELEVANCIA CUANDO EL PROCEDI-- MIENTO Y LA RESOLUCIÓN QUE EN ÉL SE DICTE HAYA TENIDO INTERVEN-- CIÓN EL PARTICULAR.

COMO LO HEMOS MANIFESTADO, EL PRINCIPIO DE OFICIALIDAD CONS-- TITUYE UNA DE LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIEN-- TO ADMINISTRATIVO Y EL CIVIL AUNQUE EXISTEN DIVERSOS PROCEDI-- MIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE REQUIEREN PARA SU INICIACIÓN LA -- INSTANCIA DE PARTE INTERESADA, PERO UNA VEZ CUBIERTO ESE REQUI-- SITO, LA AUTORIDAD DEBE PROVEER LO QUE SEA NECESARIO PARA LLE-- GAR A UNA RESOLUCIÓN AL CASO PLANTEADO.

EN CUANTO A LA CELERIDAD DEL PROCEDIMIENTO PODEMOS DECIR -- QUE ES IMPORTANTE EL QUE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SEA RÁPIDA YA QUE ELLO COLABORARÁ PARA QUE DESPUÉS DE UNA PRONTA DECISIÓN--

SE PUEDA ACTUAR EN UN SENTIDO DETERMINADO. ESTA CARACTERÍSTICA, ADQUIERE MAYOR IMPORTANCIA EN EL ORDEN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS PUESTO QUE EN ÉLLOS SE DISCUTE LA LEGALIDAD DEL ACTO Y, POR LO MISMO, IMPORTA TANTO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO AL PARTICULAR AFECTADO, EL QUE EL ACTO ADQUIERA EFICACIA JURÍDICA POR LO QUE HACE A LA PRIMERA Y EL QUE SE DETERMINEN LOS DERECHOS POR LO QUE HACE AL SEGUNDO, ES DECIR, QUE EL TENER PENDIENTE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO YA SEA DE GESTIÓN O RECURSO, IMPLICA UNA SUSPENSIÓN EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y UN ESTADO DE INSEGURIDAD JURÍDICA DEL PARTICULAR.

ESTAS CARACTERÍSTICAS ESTÁN INTIMAMENTE RELACIONADAS ENTRE SI, PUES CON UN PROCEDIMIENTO SENCILLO, CON FORMALISMO MODERADO, RÁPIDO Y ADEMÁS LEGAL SE CONTRIBUYE INVARIABLEMENTE A QUE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SEA JURÍDICA Y MATERIALMENTE EFICAZ.

UN ASPECTO QUE POR SU CONTENIDO REVISTE GRAN IMPORTANCIA, PARA EL TEMA DE QUE VENIMOS HABLANDO ES EL RELATIVO A LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

SOBRE EL PARTICULAR, TENEMOS LAS IDEAS EXPRESADAS POR EL LICENCIADO BASSOLS QUIEN ES CITADO POR GABINO FRAGA. (49)

DICE EL AUTOR CITADO: "EN LA ÉPOCA ACTUAL EN QUE DEBEMOS CONSIDERAR DEFINITIVAMENTE DESECHADAS TODAS LAS INFLUENCIAS SA-

CRAMENTALES, FORMALISTAS Y RELIGIOSAS EN LOS PROCESOS JUDICIALES, NO HAY RAZÓN ALGUNA PARA PERSISTIR EN LA TENDENCIA DE ORGANIZAR LOS JUICIOS SOBRE OTRAS BASES QUE NO SEAN LAS QUE IMPONE LA RAZÓN Y LAS QUE SE DERIVAN DE LA NECESIDAD DE LOGRAR UNA ORGANIZACIÓN JUSTA Y GARANTIZADORA DE QUE LAS LEYES SE APLICARÁN EXACTAMENTE EN LOS CASOS CONCRETOS QUE MOTIVEN LA INTERVENCIÓN DEL PODER PÚBLICO. Y AGREGA, QUE ESE PROCEDIMIENTO REUNIRÁ LAS FORMALIDADES ESENCIALES DE QUE HABLA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, SI LAS LEYES QUE LO ORGANIZAN CONTIENEN LOS SIGUIENTES REQUISITOS FUNDAMENTALES, 1.- QUE EL AFECTADO TENGA CONOCIMIENTO DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, DEL CONTENIDO DE LA CUESTIÓN QUE VA A DEBATIRSE Y DE LAS CONSECUENCIAS QUE SE PRODUCIRÁN EN CASO DE PROSPERAR LA ACCIÓN INTENTADA, Y QUE SE LE DÉ OPORTUNIDAD DE PRESENTAR SUS DEFENSAS; 2.- QUE SE ORGANICE UN SISTEMA DE COMPROBACIÓN EN FORMA TAL QUE QUIEN SOSTENGA UNA COSA LA DEMUESTRE Y QUIEN SOSTENGA LO CONTRARIO PUEDA TAMBIÉN COMPROBAR SU VERACIDAD; 3.- QUE CUANDO SE AGOTE LA TRAMITACIÓN SE DÉ OPORTUNIDAD A LOS INTERESADOS PARA PRESENTAR ALEGACIONES, 4.- QUE EL PROCEDIMIENTO CONCLUYA CON UNA RESOLUCIÓN QUE DECIDA LAS CUESTIONES DEBATIDAS Y QUE AL MISMO TIEMPO FIJE LA FORMA DE CUMPLIRSE."

DE LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, SE DESPRENDE QUE PARA EL AUTOR EN COMENTO, SON LAS LEYES LAS QUE HAN DE CONTENER ESOS CUATRO REQUISITOS FUNDAMENTALES A QUE SE HA HECHO ALUSIÓN.

POR SER MATERIA DE NUESTRO CUARTO CAPÍTULO DE TESIS EL PRETENDER DEMOSTRAR LA NECESIDAD DE UNIFICAR EL PROCEDIEMIENTO ADMI--

NISTRATIVO, NO ENTRAREMOS AQUÍ AL ESTUDIO DE FONDO EN RELACION A LAS IDEAS DE NARCISO BASSOLS, SÓLO EXPONDREMOS LO QUE AL RESPECTO SEÑALA ACOSTA ROMERO,

DICE QUE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO NO PUEDEN SEÑALARSE DE UNA MANERA ESPECIAL, QUE NO SE PUEDEN DECIR, QUE SON ÉSTAS O AQUÉLLAS, POR LA DIVERSIDAD ENORME DE PROCEDIMIENTOS QUE HAY EN LA ADMINISTRACIÓN; QUE SI ESTUDIAMOS LAS LEYES MEXICANAS CONCLUIMOS QUE HABRÁ CASI TANTOS PROCEDIMIENTOS COMO LEYES Y REGLAMENTOS EXISTAN. (50)

ASÍ PLANTEADO EL PROBLEMA, NOS RESERVAMOS SU ESTUDIO A FONDO EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO.

### III.- RESOLUCION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

UNA VEZ QUE SE HAN REALIZADO TODOS LOS TRÁMITES Y ACTOS PREVIOS QUE CONFORMAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LA AUTORIDAD ESTÁ EN APTITUD DE EMITIR EL ACTO DE QUE SE TRATE CON ARREGLO A LA LEY QUE LO RIJE; ES ASÍ COMO LA RESOLUCIÓN PUEDE SER ENTENDIDA COMO EL RESULTADO Y DECLARACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA Y QUE, COMO LO HEMOS DICHO, PUEDE CONSISTIR EN LA EJECUCIÓN DE ACTOS MATERIALES O ACTOS QUE DETERMINAN SITUACIONES JURÍDICAS PARA CASOS INDIVIDUALES.

AHORA BIEN, LAS RESOLUCIONES DEBEN SER EMITIDAS POR EL ÓR-

GANO COMPETENTE, DEBEN REVESTIR CIERTA FORMA, Y DEBEN ESTAR SUFICIENTEMENTE MOTIVADAS Y FUNDADAS EN DERECHO.

SE ENTIENDE POR ÓRGANO COMPETENTE, A AQUELLA DEPENDENCIA -- DE LA ADMINISTRACIÓN QUE SE ENCUENTRA FACULTADA EXPRESAMENTE -- POR LA LEY, PARA EMITIR UN ACTO DETERMINADO.

EN CUANTO A LA FORMA, PODEMOS MANIFESTAR QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO, O RESOLUCIÓN DEBE REVESTIR LA FORMA ESCRITA Y QUE -- POR LO GENERAL ES POR UN OFICIO EN EL CUAL SE CONTIENEN LAS CARACTERÍSTICAS Y LOS ALCANCES DEL ACTO ASI COMO LA FUNDAMENTACIÓN, LA MOTIVACIÓN Y LA FIRMA DEL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE.

POR MOTIVACIÓN, SE ENTIENDE EL REQUISITO FUNDAMENTAL POR -- EL CUAL LA AUTORIDAD SE VE OBLIGADA A SEÑALAR LAS CIRCUNSTANCIAS DE HECHO Y LOS RAZONAMIENTOS DE DERECHO INMEDIATOS ANTERIORES A LA EMISIÓN DEL ACTO.

LA FUNDAMENTACIÓN LEGAL CONSISTE, IGUALMENTE, EN EL REQUISITO ESENCIAL QUE OBLIGA A LA AUTORIDAD A INVOCAR LOS PRECEPTOS LEGALES QUE LE PERMITEN REALIZAR EL ACTO, ASÍ COMO LOS QUE CONFIGUREN LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS EN QUE SE HAYA UBICADO AQUEL A QUIEN SE DIRIGE EL ACTO.

EL CUMPLIMIENTO DE LO ANTERIOR, ES INDISPENSABLE PARA CONSIDERAR QUE LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTE SE ENCUENTRA APEGADA A --

DERECHO, EN CONSECUENCIA, UNA RESOLUCIÓN QUE NO REÚNA TALES REQUISITOS, PUEDE SER IMPUGNADA A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA QUE PROCEDAN. LUEGO ENTONCES, LOS REQUISITOS INDICADOS INFLUYEN DIRECTAMENTE EN LA VALIDEZ DEL ACTO, ES DECIR, CONSTITUYEN ELEMENTOS INTRÍNSECOS DEL MISMO.

UNA VEZ EMITIDA LA RESOLUCIÓN, ES NECESARIO QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LLENE OTROS REQUISITOS PARA PROCEDER A LA EJECUCIÓN DE LA MISMA.

ASÍ TENEMOS QUE LA NOTIFICACIÓN ES INDISPENSABLE PARA QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SURTA SUS EFECTOS JURÍDICOS, AUNQUE DEBEMOS ACLARAR QUE UNA NOTIFICACIÓN QUE NO SEA REALIZADA EN LA FORMA PREVISTA POR LA LEY NO IMPLICA POR SÍ MISMA, QUE EL ACTO NO SE ENCUENTRE APEGADO A DERECHO.

LO ANTERIOR QUIERE DECIR, QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO, EXPRESADO EN LA RESOLUCIÓN PUEDE SER LEGAL INDEPENDIEMENTE DE SI LA NOTIFICACIÓN LO ES O NO, PUESTO QUE SI SE HA CUMPLIDO CON EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY, SI SE HAN LLENADO LOS REQUISITOS QUE TODA RESOLUCIÓN DEBE CONTENER, ÉSTA PUEDE CONSIDERARSE VÁLIDA PERO NO SURTIRÁ SUS EFECTOS SINO MEDIANTE UNA NOTIFICACIÓN REALIZADA EN LA FORMA PREVISTA POR LA LEY.

ACOSTA ROMERO, DEFINE A LA NOTIFICACIÓN COMO: "EL ACTO POR EL CUAL LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACE SABER, EN FORMA FEHACIENTE Y FORMAL A AQUÉLLOS A QUIENES VA DIRIGIDO EL ACTO ADMINISTRA

TIVO, ÉSTE Y SUS EFECTOS". (51)

DEL CONCEPTO ANTERIOR, PODEMOS DESPRENDER LAS SIGUIENTES --  
CONSIDERACIONES:

LA NOTIFICACIÓN HACE CONSTAR FEHACIENTEMENTE, QUE SE HA HECHO DEL CONOCIMIENTO DE AQUEL A QUIEN SE DIRIGE, LA EXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, EN VIRTUD DE QUE LA DILIGENCIA SE PLASMA EN UN DOCUMENTO OFICIAL EN EL CUAL SE CONTIENEN LOS HECHOS ACONTECIDOS EN LA PRÁCTICA DE LA DILIGENCIA, LA FIRMA DEL NOTIFICADOR Y LA DE QUIEN RECIBE EL DOCUMENTO QUE SE NOTIFICA.

LA NOTIFICACIÓN ES UN ACTO FORMAL, ÉSTO QUIERE DECIR, QUE PARA SU VALIDEZ ES NECESARIO PRACTICARLA LLENANDO LOS REQUISITOS QUE LA LEY EXIGE.

AL RESPECTO, TENEMOS QUE SOBRE LA NOTIFICACIÓN MUCHAS DE LAS LEYES QUE APLICA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SON OSCURAS, - EN CONSECUENCIA LA AUTORIDAD ACTUANTE SE REMITE CONSTANTEMENTE A LAS REGLAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

EL ORDENAMIENTO INVOCADO INDICA COMO FORMAS DE NOTIFICACIÓN LAS SIGUIENTES:

- 1.- PERSONALMENTE
- 2.- POR EDICTOS

(51) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 424.

### 3.- POR ROTULÓN

OTRA FORMA QUE COMÚNMENTE SEÑALAN LAS LEYES ES LA NOTIFICACIÓN POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO, LA CUAL TIENE - ALGUNOS ASPECTOS DIGNOS DE TOMAR EN CONSIDERACIÓN, POR EJEMPLO, - Y ÉSTO SE RELACIONA CON LA PERSONA A LA QUE VA DIRIGIDO EL ACTO - O RESOLUCIÓN. CUANDO LA NOTIFICACIÓN SE HACE POR CORREO DEBE -- QUEDAR ACREDITADO QUE QUIEN FIRMA DE RECIBIDO, ES PRECISAMENTE - EL INTERESADO, SU REPRESENTANTE LEGAL O PERSONA AUTORIZADA EX -- PRESAMENTE PARA ESOS EFECTOS Y COMO LA DILIGENCIA LA PRÁCTICA -- EL EMPLEADO DE CORREO NO SE SUELE ASENTAR EN EL ACUSE RESPECTI - VO LA CALIDAD DE LA PERSONA QUE RECIBE EL DOCUMENTO; LO ANTERIOR AFECTA A LA INVALIDEZ DE LA DILIGENCIA.

ES APLICABLE AL CASO, LA SIGUIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VISIBLE EN LA PÁGINA 707 DE LA REVISTA DEL PROPIO TRIBUNAL, CORRESPONDIENTE AL MES DE MARZO DE 1985.

"ACUSE DE RECIBO.- ES UN DOCUMENTO PÚBLICO QUE PRUEBA QUE LA PIEZA POSTAL SE ENTREGÓ A LA PERSONA QUE FIRMÓ DE RECIBIDO-- PERO NO QUE LA NOTIFICACIÓN FUERA CORRECTA.-  
UNA TARJETA DE ACUSE DE RECIBO POSTAL, ES UN DOCUMENTO PÚBLICO--- QUE TIENE COMO TAL VALOR PROBATORIO PLENO, SIN EMBARGO, LO QUE--- SE ACREDITA CON ELLA, ES QUE LA PIEZA POSTAL A LA QUE CORRESPONDE, SE ENTREGÓ A LA PERSONA CUYA FIRMA APARECE EN EL LUGAR DE "RECI-- BIDO", Y NO ACREDITA EL QUE LA NOTIFICACIÓN SE HAYA PRACTICADO --

LEGALMENTE, PUES PARA ELLO, DEBERÁ PROBARSE QUE ESA FIRMA PERTENECE AL DESTINATARIO DE LA PIEZA POSTAL O A SU REPRESENTANTE LEGAL.- REVISIÓN N°. 1649/81".

EN CONSECUENCIA, LA NOTIFICACIÓN POR CORREO CERTIFICADO SÓLO ES RECOMENDABLE EN CIERTOS CASOS, DEPENDIENDO DE LA TRASCENDENCIA DEL ACTO QUE VA A NOTIFICARSE.

POR ÚLTIMO, SEÑALAREMOS LOS EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN, QUE INDICA ACOSTA ROMERO:

1.- QUE EL ADMINISTRADO TENGA CONOCIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.- QUE SEA EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL CUMPLIMIENTO DE -- LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE IMPONE EL ACTO ADMINISTRATIVO.- POR EJEMPLO, QUINCE DÍAS PARA PAGAR IMPUESTOS DETERMINADOS EN-- CANTIDAD LÍQUIDA Y EXIGIBLE, SEIS MESES O QUINCE DÍAS PARA DE-- TERMINADOS ACTOS.

3.- PUNTO DE PARTIDA PARA HACER VALER, DENTRO DE UN PLAZO QUE SEÑALAN LAS LEYES, LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, YA SEA ADMINISTRATIVOS O JURISDICCIONALES.

## CAPITULO CUARTO

### NECESIDAD DE UNIFICAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LAS NORMAS PROCEDIMENTALES RELATIVAS A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LAS ENCONTRAMOS DISPERSAS EN LAS DISTINTAS LEYES Y REGLAMENTOS QUE APLICA LA MISMA ADMINISTRACIÓN, ESTO IMPLICA QUE CADA MATERIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTIENE LO REFERENTE AL PROCEDIMIENTO QUE HA DE SEGUIRSE PARA SU APLICACIÓN O EJECUCIÓN.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, CONSIDERAMOS ADECUADO ANALIZAR BREVEMENTE LOS CRITERIOS MÁS RELEVANTES RESPECTO DE LA UNIFICACIÓN O CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO.

#### I.- DIVERSOS CRITERIOS ACERCA DE LA UNIFICACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO.

ACOSTA ROMERO (52), EXPLICA QUE EN LA DOCTRINA SON TRES LOS CRITERIOS QUE SOBRE LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EXISTEN Y SE HACEN CONSISTIR EN:

1.- LOS QUE PROPONEN Y CONSIDERAN CONVENIENTE LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

---

(52) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Op. CIT, PÁGS. 30 Y 31.

2.- LOS QUE NIEGAN LA POSIBILIDAD DE TAL CODIFICACIÓN.

3.- LOS QUE SOSTIENEN LA POSIBILIDAD DE UNA CODIFICACIÓN PARCIAL POR MATERIAS.

EL PRIMER CRITERIO SE ORIENTA A LOGRAR UNA CODIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES, ASÍ COMO DE LAS GRANDES LEYES QUE RIGEN A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN CADA MATERIA CONCRETA, -- SIN PERJUICIO DEL DESARROLLO REGLAMENTARIO QUE HAN DE ENCONTRAR TALES LEYES.

ENTRE LOS QUE PROPUGNAN POR ESTE CRITERIO SE ENCUENTRA EL MAESTRO JORGE ORTEGA QUIEN INCLUSO HA ELABORADO UN PROYECTO TEÓRICO DE CÓDIGO ADMINISTRATIVO QUE, EN OPINIÓN DE ACOSTA ROMERO, SE REDUCE A DISPOSICIONES TAN GENERALES QUE POSIBLEMENTE LIMITARÍA SU EFICIENCIA.

LOS QUE NIEGAN LA POSIBILIDAD DE CODIFICACIÓN SE APOYAN -- PRINCIPALMENTE EN EL SIGUIENTE RAZONAMIENTO: LA DIVERSIDAD --- ENORME DE MATERIAS Y PRINCIPIOS Y LA COMPLEJIDAD DEL DERECHO -- ADMINISTRATIVO HACEN DUDAR QUE EN VEZ DE UNA CODIFICACIÓN SE OBTUVIERA UN CONGLOMERADO O UNA SIMPLE ORDENACIÓN, ADEMÁS EL DERECHO ADMINISTRATIVO ES DE MUTABILIDAD FRECUENTE. MERKL OPINA Y ACOSTA ROMERO ACEPTA, QUE LA MAYOR PARTE DEL CAMPO JURÍDICO ES DERECHO ADMINISTRATIVO, PERO ESTO NO IMPLICA QUE SEA CODIFICABLE, QUE SERÍA IMPOSIBLE AGRUPAR TODAS LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS EN UN CÓDIGO.

EN CUANTO A LA CODIFICACIÓN PARCIAL POR MATERIAS, ACOSTA - ROMERO OPINA QUE DADA LA NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, LO MÁS ACERTADO ES CODIFICAR PARCIALMENTE LAS NORMAS POR MATERIAS Y QUE POR CIERTO EN MÉXICO SE SIGUE ESTA CORRIENTE.

EN EFECTO DICE EL AUTOR DE REFERENCIA, QUE EN NUESTRA PAÍS- EXISTE UN GRAN MOVIMIENTO HACIA LA CODIFICACIÓN PARCIAL POR MATERIAS, ASÍ EN EL ÁMBITO FEDERAL SE ENCUENTRA AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ES MUY LIMITADO PARA LA MATERIA FISCAL EN SU PRIMERA PARTE, Y QUE EN LA SEGUNDA PROPIAMENTE NO ES MATERIA FISCAL LA QUE REGULA SINO EL PROCESO ADMINISTRATIVO. EN CAMBIO SE TIENEN VERDADEROS CÓDIGOS EN SU MATERIA COMO LO SON EL CÓDIGO SANITARIO (ACTUALMENTE LEY DE SALUD), LA LEY FEDERAL DE RE-- FORMA AGRARIA, LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, EL TEMA DE LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ES UNO DE LOS MAS DISCUTIDOS DOCTRINALMENTE, CONTANDO CON INFINIDAD DE VARIANTES EN CUANTO A LAS RAZONES POR LAS CUALES UNOS CONSIDERAN QUE SEA FACTIBLE LA CODIFICACIÓN Y OTROS NO, LLEGA A TANTO EL PROBLEMA QUE SI QUISIÉRAMOS ADEN-- TRARNOS AL FONDO DEL MISMO ENCONTRARIAMOS QUE, INCLUSO, NO HAY-- UN CRITERIO UNIFORME RESPECTO DE QUE MATERIAS HAN ALCANZADO AU-- TONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

CONSIDERAMOS QUE ESTE PROBLEMA DE LA CODIFICACIÓN DEL DERE

RECHO ADMINISTRATIVO TAMBIÉN PUEDE TENER UNA EXPLICACIÓN DE CARÁCTER HISTÓRICO.

EN EFECTO, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA A TRÁVES DEL TIEMPO HA VENIDO ABARCANDO MAS Y MAS ÁREAS, EL CRECIMIENTO DESMESURADO DEL NÚMERO DE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMIBISTRACIÓN PÚBLICA HA HECHO NECESARIO CREAR UN MARCO JURÍDICO SUMAMENTE EXTENSO; Y EN MUCHAS OCASIONES LA CREACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN ESE MARCO JURÍDICO NO SE HACE TOMANDO EN CUENTA OTRAS DISPOSICIONES DE IGUAL JERARQUÍA RELATIVAS A LA MISMA MATERIA; POR LO QUE CONSIDERAMOS QUE EL TRATAR DE CODIFICAR TODAS ESAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CONSTITUIRÍA UNA LABOR SUMAMENTE DIFÍCIL Y EXTENUANTE PARA EL LEGISLADOR.

UN EJEMPLO DE LO ANTERIOR, EN EL ÁMBITO LOCAL, LO CONSTITUYE EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA DEL 10 DE JULIO DE 1950, EL CUAL CONTIENE MÁS DE 2000 ARTÍCULOS Y POR VIRTUD DE LOS TRANSITORIOS, SE DEROGAN MÁS DE 50 DISPOSICIONES JURÍDICAS ENTRE LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS. CON ESTO NOS PODEMOS DAR CUENTA DE LA GRAN DISPERSIÓN QUE EXISTE ENTRE LAS NORMAS CUYA APLICACIÓN COMPETE AL PODER EJECUTIVO.

ES INTERESANTE ANALIZAR LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CÓDIGO DE CHIHUAHUA, EN DONDE OBSERVAMOS QUE LA IDEA PRINCIPAL NO ES REGULAR ESPECÍFICAMENTE CADA UNA DE LAS ÁREAS EN LAS QUE ACTÚA LA ADMINISTRACIÓN, SINO DAR UN MARCO GENERAL DE SISTEMATIZACIÓN DE LAS NORMAS DEJANDO A LOS REGLAMENTOS RESPECTIVOS LA TAREA DE

PRECISAR SOBRE LAS MATERIAS QUE ASÍ LO AMERITEN.

DE ACUERDO CON LA MISMA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EL CÓDIGO SE  
DIVIDE EN LAS SIGUIENTES PARTES:

PRIMERA.- DE LA ESTRUCTURA, RELACIONES, FUNCIONES Y GOBIERNO INTERIOR DEL PODER EJECUTIVO.

SEGUNDO.- DE LA HACIENDA PÚBLICA.

TERCERO.- DEL MINISTERIO PÚBLICO.

CUARTO.- GOBERNACIÓN.

QUINTO.- EDUCACIÓN PÚBLICA.

SEXTO.- TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

SÉPTIMO.- SALUBRIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL.

OCTAVO.- COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

NOVENO.- AGRICULTURA Y GANADERÍA.

DÉCIMO.- ECONOMÍA.

ULTIMO.- DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES, RECURSOS Y-

## PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

NO PODEMOS DEJAR DE RECONOCER EL ESFUERZO DE QUIENES INTERVINIERON EN LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO, QUE SI BIEN NO ES PERFECTO SI REPRESENTA UN AVANCE IMPORTANTE EN LA TENDENCIA DE ORGANIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

ES MENESTER ACLARAR QUE, LO HASTA AQUÍ EXPUESTO, SE REFIERE A UN ANÁLISIS MUY GENERAL DE LAS POSTURAS DOCTRINALES MAS RELEVANTES RESPECTO DE LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN SU PARTE SUSTANTIVA; CORRESPONDIENDO AHORA ANALIZAR LO QUE SUCEDERÍA CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MATERIA DE ESTE TRABAJO.

### II.- REGULACION JURIDICA ACTUAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

HEMOS DICHO QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SE ENCUENTRA REGULADO DE UNA MANERA TAN DISPERSA Y POCO ORGANIZADA QUE COMPLICLA LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y EL DEBIDO ENTENDIMIENTO DE LOS PARTICULARES A QUIENES SE DIRIGE EL ACTO DE AUTORIDAD.

EN EFECTO, POR LO GENERAL LAS LEYES QUE APLICA O EJECUTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONTEMPLAN UN PROCEDIMIENTO PERO ELLO NO QUIERE DECIR QUE EL MISMO SE ENCUENTRE REGULADO ADECUADAMENTE PARA LOS CASOS CONCRETOS QUE SE PRESENTAN EN EL DESARRO

LLO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA; ANTE TAL CIRCUNSTANCIA, LOS AGENTES ADMINISTRATIVOS O SERVIDORES PÚBLICOS, INSTRUMENTAN TRÁMITES O ACTOS PREPARATIVOS A LA EMISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NO SIEMPRE CUENTAN CON UN APOYO LEGAL CLARAMENTE ESTABLECIDO. EN CONSECUENCIA, A VECES LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO PUEDEN ESTAR INFLUENCIADAS POR APRECIACIONES MERAMENTE SUBJETIVAS DE LOS FUNCIONARIOS QUE LAS INSTRUYEN QUIENES, EN OCASIONES, -- ACTÚAN BASÁNDOSE MÁS EN SUS PERSPECTIVAS DE CARÁCTER POLÍTICO -- O PERSONAL QUE EN PRINCIPIOS JURÍDICO ADMINISTRATIVOS.

EL PROBLEMA PUEDE AGRAVARSE EN VIRTUD DE LA FRECUENTE REMOCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS YA QUE MUCHOS PROCEDIMIENTOS NO SE CONCLUYEN EN EL TIEMPO EN EL QUE EL FUNCIONARIO EJERCE SU -- CARGO, Y CUANDO SE DA EL CAMBIO O REMOCIÓN, SUELEN TAMBIÉN CAMBIAR LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LOS FUNCIONARIOS SALIENTES.

AL EXPLICAR EL PORQUÉ DE LA AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA PRECISA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DON-ANTONIO CARRILLO FLORES INDICA LO SIGUIENTE.

"VARIAS RAZONES PUEDEN EXPLICAR ESTA DEFICIENCIA FORMAL -- DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. LA PRINCIPAL, ES DE CARÁCTER HISTÓRICO-POLÍTICO. LA ADMINISTRACIÓN ES LA ÚLTIMA DE LAS FUNCIONES ESTATALES SOMETIDA AL ORDEN JURÍDICO; DURANTE MUCHO -- TIEMPO SE CONCIBIÓ COMO UNA FACULTAD DISCRECIONAL DE LOS GOBIERNOS NO SUJETA A REGULACIONES LEGALES ERICTAS; CUANDO LA ADMINISTRACIÓN EMPIEZA A SUJETARSE AL DERECHO, LO NATURAL ES QUE SE SOMETA AL LADO DE ÉSTAS QUE MÉRKL HA LLAMADO SUS "ME--

TAS", QUE HAYA REGULACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MATERIAL, PERO QUE EL CAMINO A SEGUIR SE DEJE A LA LIBRE ELECCIÓN Y JUICIO DE LOS AGENTES DEL ESTADO. TODAVÍA SI VOLVEMOS NOSOTROS - LA MIRADA A OTROS ÓRDENES JURÍDICOS O AL PROPIO, ENCONTRAMOS - QUE HAY MUCHOS SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN EN QUE LA REGULACIÓN JURÍDICA SÓLO ALCANZA LO MATERIAL Y NO A LO INSTRUMENTAL, NO A LO PROCESAL; ES UNA EVOLUCIÓN LENTA LA QUE CONDUCE A LA - REGULACIÓN JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO CUANDO YA ANTES SE HA ALCANZADO LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD MATERIAL" (53)

LA RAZÓN EXPUESTA POR EL AUTOR CITADO NOS PARECE PLENAMENTE VÁLIDA YA QUE, POR UN LADO, REFLEJA UNA CIRCUNSTANCIA HISTÓRICA QUE ES CIERTA Y, POR OTRO, ALUDE AL LARGO Y ESCABROSO CAMINO QUE SE HA DE RECORRER PARA LA REGULACIÓN JURÍDICA ADECUADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A ESE RESPECTO, ESTIMAMOS QUE EXISTEN RAMAS DE ACTIVIDAD - DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE HAN ALCANZADO UN GRADO SUPERIOR DE DESARROLLO EN EL CAMPO PROCEDIMENTAL, COMO CONSECUENCIA DE LAS NECESIDADES QUE SE VAN PRESENTANDO AL TRAVÉS DE LOS AÑOS. ASÍ, POR EJEMPLO, SI PARTIMOS DE UN PUNTO DE VISTA FUNCIONAL VEMOS QUE EL PROCEDIMIENTO FISCAL ES UNO DE LOS QUE CUENTAN CON UNA REGULACIÓN JURÍDICA MAS PRECISA Y AVANZADA QUE ABARCA NO SÓLO A LO PROCEDIMENTAL, SINO TAMBIÉN AL PROCESO CONTENCIOSO RELATIVO A ESA MATERIA.

---

(53) CARRILLO FLORES ANTONIO, OP. CIT. PÁG. 90.

POR OTRO LADO, Y DE ACUERDO CON EL MISMO AUTOR, EN LA ACTUALIDAD EXISTE UNA PREOCUPACIÓN POR LA SISTEMATIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE TAMBIÉN TIENE UNA EXPLICACIÓN DE CARÁCTER HISTÓRICO Y POLÍTICO, LA CUAL SE HACE CONSISTIR EN EL CRECIMIENTO CONSTANTE DE LA ADMINISTRACIÓN CON LA INVASIÓN A MUCHAS ZONAS Y ESFERAS DE LA ACTIVIDAD PRIVADA, POR LO QUE HA NACIDO LA JUSTA DEMANDA DEL PARTICULAR PARA QUE ESTAS INTERVENCIONES ES HAGAN DE ACUERDO CON UNA FORMA QUE OFREZCA GARANTÍAS. -- EN REALIDAD, DICE EL AUTOR, ES AL PARTICULAR CON SU RESISTENCIA EL RESPONSABLE DEL DESENVOLVIMIENTO DE UN ÓRDEN JURÍDICO PARA LA FORMA DE PROCEDER DE LA ADMINISTRACIÓN<sup>(54)</sup>

CONSIDERAMOS QUE SI BIEN ES CIERTO QUE LA DEFENSA DEL PARTICULAR ES EL MOTOR QUE POCO A POCO HA IMPULSADO ESTA TENDENCIA A LA SISTEMATIZACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, TAMBIÉN LO ES QUE, A NUESTRO JUICIO, CONVIENE A LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EL QUE SE REGULE DE UNA MANERA ADECUADA LA FORMA EN QUE HA DE DESARROLLAR O EJERCER LAS ATRIBUCIONES LEGALMENTE ENCOMENDADAS.

EN EL NOVENO CONGRESO DE DERECHO PROCESAL, ENCONTRAMOS LA PONENCIA DEL DOCTOR HÉCTOR FIX ZAMUDIO, EN DONDE AL HACER REFERENCIA A LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS ORGANISMOS PARAESTATALES MANIFIESTA, ENTRE OTRAS COSAS, LO SIGUIENTE:

"PUEDE DESTACARSE LA IMPORTANCIA QUE ADQUIERE LA REGULA --

---

(54) CARRILLO FLORES ANTONIO OP. CIT. PÁG. 90

CIÓN PRECISA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A TRAVÉS DE ORDENAMIENTOS QUE DETERMINEN LOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y ESTABLEZCAN LA POSIBILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS EN LA CREACIÓN DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE LES AFECTEN, ASÍ COMO EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIOS DE DEFENSA Y MEDIDAS PRECAUTORIAS DENTRO -- DEL MISMO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PARA EVITAR PERJUICIOS IRREPARABLES O DE DIFÍCIL REPARACIÓN, Y EN EL CUAL DEBE INCLUIRSE LA ACTIVIDAD REALIZADA POR LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS." (55)

COMO PUEDE OBSERVARSE, ESTE AUTOR TAMBIÉN DESTACA LA FALTA DE UNIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. AHORA BIEN, POR LO QUE HACE A LA CONCLUSIÓN A LA QUE LLEGA DE QUE EN LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBEN QUEDAR INCLUIDOS LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, CONSIDERAMOS QUE SI BIEN ÉSTOS FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU RÉGIMEN JURÍDICO NO ES EL MISMO QUE EL DE LOS ORGANISMOS CENTRALIZADOS Y QUE SÓLO EN CASOS EXCEPCIONALES LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS PUEDEN SER CALIFICADAS COMO AUTORIDADES, POR LO QUE EN ESTE TRABAJO NO ENTRAREMOS AL ANÁLISIS DE SI LA REGULACIÓN JURÍDICA RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DEBA INCLUIRLOS, - EN CONSECUENCIA, SÓLO ES OBJETO DE ESTE ESTUDIO LA REGULACIÓN-

---

(55) FIX ZAMUDIO HÉCTOR, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO TOMO XIV, ENERO-JUNIO DE 1984 NUMS. 133,134, 135. PÁG. 151.

DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

OTRO AUTOR, QUE COINCIDE CON LAS IDEAS EXPUESTAS ES GABINO FRAGA, QUIEN AL REFERIRSE A LAS CARACTERÍSTICAS EXTERNAS DEL -- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEÑALA LA NECESIDAD DE HACER UN -- ESTUDIO MAS PROFUNDO RESPECTO DEL TEMA, EL CUAL, AL MISMO TIEMPO QUE FIJE SU NATURALEZA, PROPORCIONE LAS BASES PARA SISTEMATIZARLO Y, AGREGA EL AUTOR, QUE ESE ESTUDIO ES TANTO MAS URGENTE-CUANTO QUE DE DÍA EN DÍA VAN EN AUMENTO LAS INTERVENCIONES DEL-ESTADO EN LA VIDA DE LOS PARTICULARES, LO CUAL HACE IMPERIOSA - UNA ADECUADA REGULACIÓN DE LA FORMA DE ACTUAR DE LAS AUTORIDA--DES ADMINISTRATIVAS (56)

UNA OPINIÓN MAS, EN ESE SENTIDO ES LA QUE SOSTIENE JORGE - ESCOLA, QUIEN NOS DICE:

"QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DEBE ESTAR REGIDO POR ALGUNOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, RECONOCIDOS EN FORMA ACORDE POR LA DOCTRINA QUE CONCURRAN A DOTARLO DE LOS REQUISITOS NECESA--RIOS PARA QUE CUMPLA SU OBJETO: POSIBILITAR LA MEJOR ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. NO ES RARO QUE A VECES, SE PIERDA DE VISTA ESE OBJETIVO, DE MODO QUE EL PROCEDIMIENTO LLEGA A CONVERTIRSE- EN UNA FINALIDAD EN SI MISMO. SE PRODUCE ENTONCES UNA DE LAS - SITUACIONES MAS PELIGROSAS Y VICIOSAS QUE PUEDEN AFECTAR A LA--ADMINISTRACIÓN: EL FORMULISMO REEMPLAZA A LA ACCIÓN, EL EXPEDIENT

---

(56) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁG. 286.

TEO A LA DECISIÓN POSITIVA, Y DESAPARECE EL OBJETO ADMINISTRATIVO, DESPLAZADO POR LA NECESIDAD DE CONCLUIR EL TRÁMITE BUCRÁTICO, POR ELLO, SI ES NECESARIA UNA REGULACIÓN LEGAL DEL PROCEDIMIENTO" (57)

DE TODO LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, PODEMOS DEDUCIR QUE LOS AUTORES ANALIZADOS COINCIDEN EN RECALCAR LA FALTA DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA UNIFORME Y ADECUADA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN ESA VIRTUD TOCA AHORA ANALIZAR LA POSTURA CONTRARIA, BASÁNDONOS PARA TAL EFECTO, PRINCIPALMENTE EN LAS IDEAS DE ACOSTA ROMERO, QUIEN TEXTUALMENTE, DICE LO SIGUIENTE:

"SE HA DISCUTIDO MUCHO EN LA DOCTRINA SI DEBE DE EXISTIR UN VERDADERO PROCEDIMIENTO REGULADO CONFORME A LA LEY, SÍ DEBE EXISTIR UNA LEY UNIFORME QUE ESTABLEZCA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SI DEBE INSPIRARSE EN EL JUDICIAL Y HASTA QUÉ PUNTO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE DAR INGERENCIA AL PARTICULAR.

"CREEMOS QUE HACER GENERALIZACIONES EN ESTE ASPECTO NO ES CONVENIENTE EN UNA MATERIA QUE ABARCA TANTAS RAMAS COMO EL DERECHO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; POR EJEMPLO SON DIFERENTES EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE MIGRACIÓN, QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, O EL PROCEDIMIENTO FISCAL, O EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO, O EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR UNA SANCIÓN ECONÓMI

CA, O UN PROCEDIMIENTO DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, O EL PROCEDIMIENTO DE FORMULACIÓN DE ESTADÍSTICAS. EN CADA CASO HABRÍA QUE ATENDER A LAS PECULIARIDADES DE LA MATERIA Y A LAS NECESIDADES PRÁCTICAS PARA DETERMINAR EL PROCEDIMIENTO ADECUADO. PENSAMOS, ASIMISMO, QUE NO ES POSIBLE HABLAR DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNITARIO POR ESTAS RAZONES Y QUE TAMPOCO PUEDE, EN CIERTOS CASOS, SEGUIR LA IMPRONTA DEL PROCESO JUDICIAL Y NI ADMITIR SIEMPRE Y EN CADA CASO A LOS PARTICULARES. ¿POR QUÉ AFIRMAMOS ESTO?. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE SER MÁS RÁPIDO, MENOS FORMAL, SENCILLO Y BUSCAR LA EFICACIA EN LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA. COMO YA INDICAMOS EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO SIEMPRE AFECTA LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES, NI TAMPOCO DEBE AJUSTARSE A FORMALIDADES DETERMINADAS, CUANDO NO SEAN Estrictamente indispensables" (58)

DE LAS IDEAS EXPUESTAS, TRATAREMOS DE HACER UN ANÁLISIS DE AQUELLOS ASPECTOS QUE A NUESTRO JUICIO TIENEN MAYOR IMPORTANCIA PARA EL OBJETIVO DE NUESTRO TRABAJO.

CONSIDERA EL AUTOR QUE AL HABLAR RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO ES CONVENIENTE HACER GENERALIZACIONES DEBIDO A QUE ES UNA MATERIA QUE ABARCA MUCHAS Y MUY DIVERSAS RAMAS Y DA COMO EJEMPLO, DE MANERA ENUNCIATIVA LA DIFERENCIA ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN, ADUANERA, FISCAL, ETC.

---

(58) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 421.

A ESTE RESPECTO, PODEMOS MANIFESTAR QUE SI SE PRETENDIERA HACER UN PROCEDIMIENTO ÚNICO PARA TODAS LAS RAMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EN EL CUAL SE CONTEMPLÉN TODOS LOS PASOS Y ACTOS QUE SE LLEVAN A CABO EN ESA FUNCIÓN, RESULTARÍA EN EXCESO COMPLICADA LA LABOR INCLUSO, AL REDACTARLO.

EN CONSECUENCIA, POR NUESTRA PARTE ESTIMAMOS QUE LA LEY QUE UNIFICARA O SISTEMATIZARA EL PROCEDIMIENTO DEBE SER EN EL SENTIDO DE REGULAR NO EN FORMA PARTICULAR TODOS Y CADA UNO DE LOS ACTOS QUE RIGEN AL DESARROLLARSE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SINO QUE, DEBERÍA CONTENER LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES O ESENCIALES A LOS QUE DEBERÍA AJUSTARSE LA MISMA ACTIVIDAD.

NOS SIGUE DICHIENDO EL AUTOR QUE EN CADA CASO HABRÍA QUE ATENDER A LAS PECULIARIDADES DE LA MATERIA Y A LAS NECESIDADES PRÁCTICAS PARA DETERMINAR EL PROCEDIMIENTO ADECUADO.

SIN EMBARGO, CONSIDERAMOS QUE SI ESE FUERA EL SENTIDO QUE EL AUTOR PRETENDE DAR AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, RESULTARÍA QUE LAS NECESIDADES PRÁCTICAS DETERMINARÍAN CUAL VA A SER EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN UN CASO CONCRETO, NO HABRÍA EN MUCHAS OCASIONES UN APOYO LEGAL QUE FUNDE EL ACTO DE AUTORIDAD.

POR ÚLTIMO PIENSA EL AUTOR QUE NO ES POSIBLE HABLAR DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNITARIO, POR LAS RAZONES POR ÉL

EXPUESTAS Y QUE TAMPOCO PUEDE EN CIERTOS CASOS, SEGUIR LA IMPRONTA DEL PROCESO JUDICIAL Y NI ADMITIR SIEMPRE A LOS PARTICULARES, LO ANTERIOR LO AFIRMA PORQUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LA VEZ DE SER MAS RÁPIDO, MENOS FORMAL Y SENCILLO, TIENDE A BUSCAR LA EFICIENCIA EN LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y QUE EL PROCEDIMIENTO NO SIEMPRE AFECTA A LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES NI TAMPOCO DEBE AJUSTARSE A FORMALIDADES DETERMINADAS CUANDO ESTAS NO SON INDISPENSABLES,

EN CUANTO A LA PRIMERA ASEVERACIÓN CONSISTENTE EN QUE NO ES POSIBLE HABLAR DE UN PROCEDIMIENTO UNITARIO, CONSIDERAMOS Y REITERAMOS QUE SI BIEN SON DIVERSAS LAS RAMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, AL SER ESTE EL QUE RIGE UNA DE LAS MAS IMPORTANTES FUNCIONES DEL ESTADO, SI DEBE ESTAR REGULADO, AL MENOS, POR PRINCIPIOS GENERALES QUE CONTENGAN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA FORMA DE PROCEDER DEL MISMO ESTADO.

POR LO QUE TOCA A QUE SI EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE ESTAR INSPIRADO EN EL PROCESO JUDICIAL, YA HEMOS TOCADO EL PUNTO EN EL CAPÍTULO ANTERIOR Y AHÍ INDICAMOS QUE NUESTRO CRITERIO CONSISTE EN QUE PRECISAMENTE AL NO HABER UNA REGULACIÓN ADECUADA, LA AUTORIDAD TIENDE A FUNDAMENTAR SUS ACTOS EN AQUELLAS NORMAS QUE RIGEN AL PROCESO JUDICIAL

FINALMENTE, COINCIDIMOS CON EL AUTOR EN EL SENTIDO DE QUE EL PROCEDIMIENTO DEBE SER MAS RÁPIDO, MENOS FORMAL Y MAS SENCILLO, PERO SI EL MISMO TIENDE A BUSCAR LA EFICIENCIA DE LA AC--

CIÓN ADMINISTRATIVA CONVIENE QUE TENGA UNA REGULACIÓN JURÍDICA, ADECUADA Y PROPIA; ACLARANDO QUE CUANDO LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA NO AFECTA INTERESES DE LOS PARTICULARES NO ES NECESARIA UNA REGULACIÓN JURÍDICA ESTRICTA SALVO EN AQUELLOS CASOS EN QUE SE PUDIERA AFECTAR EL INTERÉS PÚBLICO.

EN SÍNTESIS, CONSIDERAMOS QUE A LA FECHA NO EXISTE EN NUESTRO DERECHO POSITIVO MEXICANO UNA REGULACIÓN ADECUADA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO YA QUE, LAS NORMAS QUE LO RIGEN, SE ENCUENTRAN DISPERSAS EN LAS LEYES QUE APLICA LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SITUACIÓN ÉSTA QUE PUEDE REPERCUTIR PERJUDICIALMENTE EN LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES Y EN LA EFICACIA Y JURIDICIDAD DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

NO SERÍA POSIBLE ANALIZAR EN EL PRESENTE TRABAJO TODAS Y CADA UNA DE LAS LEYES QUE DE UNA U OTRA MANERA CONTIENEN LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DEBIDO AL INMENSO NÚMERO DE ÉLLAS, PERO SI PODEMOS INDICAR QUE CON BASE EN LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES EXISTEN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA CREAR LAS BASES DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA ADECUADA RESPECTO DE LOS ACTOS PROCEDIMENTALES FUNDAMENTALES DE LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLEN LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, MISMOS QUE PUDIERAN CATALOGARSE COMO LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### III.- FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

EN EL CAPÍTULO ANTERIOR DEJAMOS ASENTADAS LAS POSTURAS ANTAGÓNICAS DE DOS EMINENTES TRATADISTAS, UNO DE ELLOS INDICA -- CUALES SON, EN SU CONCEPTO, LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, EL OTRO, NOS DICE QUE NO ES POSIBLE ESTABLECER DE -- UNA MANERA PRECISA CUÁLES SON ESAS FORMALIDADES. TOCA EN ESTE -- MOMENTO, ENTRAR AL ESTUDIO DE FONDO SOBRE ESTE PARTICULAR.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, EN SEGUIDA ANALIZAREMOS LA PRIMERA -- DE LAS HIPÓTESIS REFERIDAS.

EN EFECTO, DICE NARCISO BASSOLS, CITADO POR GABINO FRAGA. (59)

QUE LAS LEYES QUE ORGANICEN EL PROCEDIMIENTO, REUNIRÁN --- LAS FORMALIDADES DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, SI CONTIENEN -- LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

"1.- QUE EL AFECTADO TENGA CONOCIMIENTO DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, DEL CONTENIDO DE LA CUESTIÓN QUE VA A DEBATIRSE -- Y DE LAS CONSECUENCIAS QUE SE PRODUCIRÁN EN CASO DE PROSPERAR -- LA ACCIÓN INTENTADA, Y QUE SE LE DÉ OPORTUNIDAD DE PRESENTAR -- SUS DEFENSAS."

AL RESPECTO, CONSIDERAMOS QUE ESTE PRIMER REQUISITO ES IN -- DISPENSABLE PARA NO DEJAR EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL PARTICU--

(59) FRAGA GABINO OP. CIT. PÁGS. 292, Y 293.

LAR QUE PUDIERA SER AFECTADO POR LOS ACTOS DICTADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO O POR LA RESOLUCIÓN QUE SE EMITA COMO RESULTADO DEL MISMO. PARA TAL EFECTO, NO BASTA CON QUE SIMPLEMENTE SE DÉ OPORTUNIDAD AL PARTICULAR DE PRESENTAR SUS DEFENSAS, SINO QUE DEBE INDICARSE TAMBIÉN, CON TODA PRECISIÓN, CUALES SERÁN LAS CONSECUENCIAS EN CASO DE PROSPERAR LA ACCIÓN O EN CASO DE NO EXPONER DEFENSA ALGUNA.

MANIFESTAMOS LO ANTERIOR, EN VIRTUD DE QUE EN LA PRÁCTICA, EN MUCHAS OCASIONES, LA AUTORIDAD SE LIMITA A INDICAR LOS PRECEPTOS QUE ESTIMA INFRINGIDOS POR EL PARTICULAR, PERO NO SEÑALA LAS CONSECUENCIAS EN CASO DE COMPROBARSE LA INFRACCIÓN, O BIEN, QUÉ SUCEDERÁ EN CASO DE QUE EL PARTICULAR NO EXPONGA SUS DEFENSAS. EN OTRAS OCASIONES, LA AUTORIDAD SIMPLEMENTE INDICA EN FORMA CATEGÓRICA QUE EL SUJETO INFRINGE TAL O CUAL DISPOSICIÓN LEGAL O REGLAMENTARIA, Y CON BASE EN ÉSTO, A VECES OTORGA LA OPORTUNIDAD DE AUDIENCIA PERO YA SE DA POR HECHO QUE EL PARTICULAR SE HA UBICADO EN LOS SUPUESTOS JURÍDICOS QUE OPERAN EN UN CASO CONCRETO.

"2.- QUE SE ORGANICE UN SISTEMA DE COMPROBACIÓN EN FORMA TAL QUE QUIEN SOSTENGA UNA COSA, LA DEMUESTRE Y QUIEN SOSTENGA LO CONTRARIO PUEDA TAMBIÉN COMPROBAR SU VERACIDAD".

SOBRE ESTE PARTICULAR, CONSIDERAMOS QUE EL REQUISITO DE COMPROBACIÓN, EN LOS TÉRMINOS PLANTEADOS POR NARCISO BASSOLS, ES APLICABLE EXCLUSIVAMENTE AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATI

TIVO, EN VIRTUD DE QUE COMO YA LO HEMOS MANIFESTADO, LA DOCTRINA ES UNÁNIME Y ALGUNAS LEYES EXPRESAMENTE DISPONEN QUE LOS ACTOS DE AUTORIDAD GOZAN DE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD. ASÍ POR EJEMPLO, PUEDE SUCEDER QUE DURANTE LA SECUELA DEL PROCEDIMIENTO LA AUTORIDAD NO DEMUESTRE LA VERACIDAD DE SUS APRECIACIONES Y EL PARTICULAR TAMPOCO OFREZCA PRUEBAS EN DESCARGO DE LAS IMPUTACIONES QUE LE HACE LA AUTORIDAD, LO QUE LLEVARÍA A LA CONCLUSIÓN DE TENER POR CIERTAS LAS INFRACCIONES QUE SE ESTIMA QUE COMETIÓ EL GOBERNADO.

LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD EN ESOS TÉRMINOS, PUDIERA REPRESENTAR UNA SITUACIÓN VENTAJOSA PARA LA AUTORIDAD CON EL SUBSECUENTE PERJUICIO AL PARTICULAR. ES POR ELLO QUE DEBEMOS TENER PRESENTE QUE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO SE TIENE COMO OBJETO ÚNICO LLEGAR A UNA VERDAD LEGAL SINO QUE, SE BUSCA PRIMORDIALMENTE LLEGAR A UNA VERDAD MATERIAL SOBRE LOS HECHOS, INVESTIGANDO Y ALLEGÁNDOSE DE TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA TAL EFECTO.

JORGE ESCOLA RELACIONA ESTAS IDEAS CON EL PRINCIPIO DE OFICIALIDAD Y NOS DICE QUE ÉSTE LLEVA IMPLÍCITO, EL QUE EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEBE LLEGARSE A DETERMINAR LA VERDAD MATERIAL, O SEA, LA REALIDAD DE LOS HECHOS TAL CUAL ESTOS SON Y NO COMO PUEDAN RESULTAR DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN EL CURSO DE LA ACTUACIÓN POR LOS INTERESADOS (60). ESTO SE TRADUCE EN QUE LA AUTORIDAD GOZA DE AMPLIAS FACULTADES PARA DESAHOGAR PRUEBAS PARA MEJORAR, PROVEER, REQUERIR INFORMES, REALIZAR -----

(60) ESCOLA HÉCTOR JORGE OP. CIT. PÁG. 230.

INCLUSO COMPULSAS CON OTROS PARTICULARES CON LOS CUALES EL SUJETO ADMINISTRADO TENGA RELACIONES YA SEA COMERCIALES O SIMPLEMENTE JURÍDICAS., TODO ELLO A FIN DE ESTABLECER CON BASES FIRMES EL SENTIDO EN EL QUE LA ADMINISTRACIÓN HA DE DICTAR SU RESOLUCIÓN.

EN CONSECUENCIA, LA IDEA QUE A NUESTRO JUICIO DEBE TENER ESTE SEGUNDO REQUISITO ES EL DE ORGANIZAR UN SISTEMA DE COMPROBACIÓN POR EL CUAL SE LLEGUE A DETERMINAR LA VERDAD REAL DE LOS HECHOS MATERIA DEL PROCEDIMIENTO.

"3.- QUE CUANDO SE AGOTE LA TRAMITACIÓN SE DÉ OPORTUNIDAD A LOS INTERESADOS PARA PRESENTAR ALEGACIONES."

CONSIDERAMOS QUE ESTE ELEMENTO NO ES ESENCIAL PARA QUE EL PROCEDIMIENTO LLENE LAS FORMALIDADES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.

AFIRMAMOS LO ANTERIOR, EN VIRTUD DE QUE POR LO GENERAL, UNA VEZ CONCLUIDA LA TRAMITACIÓN, LA AUTORIDAD YA SE ENCUENTRA EN APTITUD DE EMITIR UNA RESOLUCIÓN AL PROCEDIMIENTO. DE LO CONTRARIO, SERÍA NECESARIO ESTABLECER UNA ETAPA MAS EN LA CUAL LA AUTORIDAD DIERA A CONOCER EL RESULTADO DEL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS Y SUS CONCLUSIONES PREVIAS PARA QUE, SOBRE ESAS BASES EL PARTICULAR INTERESADO RINDIERA SUS ALEGACIONES, LO QUE HARÍA EL PROCEDIMIENTO MAS LENTO Y COMPLICADO.

"4.- QUE EL PROCEDIMIENTO CONCLUYA CON UNA RESOLUCIÓN QUE DECIDA LAS CUESTIONES DEBATIDAS Y QUE AL MISMO TIEMPO FIJE LA FORMA DE CUMPLIRSE."

ESTE ELEMENTO, ES DE SUMA IMPORTANCIA DEBIDO A QUE POR UN LADO, NO TENDRÍA SENTIDO SEGUIR EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO - SI NO SE LLEGA A DICTAR RESOLUCIÓN AL MISMO, Y, POR OTRO, CONSIDERAMOS QUE EL PARTICULAR PUEDE VERSE AFECTADO EN SUS INTERESES DADO QUE NO SE ENCONTRARÍA DEFINIDA SU SITUACIÓN JURÍDICA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

POR SU PARTE ACOSTA ROMERO INDICA, EN RELACIÓN A LAS --- IDEAS DE BASSOLS, QUE ESTE PROCEDIMIENTO SERÍA COPIA DEL JURISDICCIONAL. POR OTRO LADO, COMO LO DEJAMOS PLANTEADO EN EL TERCER CAPÍTULO, DICE QUE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO NO PUEDEN SEÑALARSE DE UNA MANERA ESPECIAL, POR LA DIVERSIDAD ENORME DE PROCEDIMIENTOS QUE HAY EN EL ADMINISTRACIÓN Y CONCLUYE DICIENDO QUE HABRÁ TANTOS PROCEDIMIENTOS COMO LEYES Y REGLAMENTOS EXISTAN. (61)

CONSIDERAMOS QUE EN PRIMER LUGAR LOS REQUISITOS QUE SEÑALA BASSOLS, NO SON COPIA DEL PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL DEBIDO A QUE LAS CARACTERÍSTICAS NO SON LAS MISMAS, EN VIRTUD DE QUE EN EL JURISDICCIONAL LA PRETENSIÓN DE UNA PARTE ES LLEVADA A UN TERCERO (JUEZ O TRIBUNAL), QUIEN CON BASE EN LAS DEFENSAS DE --

---

(61) ACOSTA ROMERO MIGUEL, OP. CIT. PÁG. 423.

AQUÉL A QUIEN SE LE DEMANDAN DETERMINADAS PRESTACIONES, ASÍ COMO CON EL DESHAZO DE LAS PRUEBAS APORTADAS POR LOS CONTENIENTES, SERÁ EL QUE RESUELVAN LA CUESTIÓN O CONTROVERSIAS.

EN CAMBIO, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO SE PUEDE HABLAR DE LA EXISTENCIA DE UN TERCERO QUE RESUELVAN LA CUESTIÓN, SINO QUE LO QUE VENDRÍA A CONSTITUIR UNA DE LAS PARTES - ES LA QUE RESUELVE, POR LO QUE PENSAMOS QUE DE ORIGEN NO PUEDE DECIRSE QUE UN PROCEDIMIENTO SEA COPIA EXACTA DEL OTRO.

LO ANTERIOR NO QUIERE DECIR QUE NO PUEDAN EXISTIR ALGUNAS SITUACIONES PROCEDIMENTALES REGULADAS EN FORMA SIMILAR, YA QUE EN LOS DOS TIPOS DE PROCEDIMIENTOS SE ESTÁ FRENTE A LA FORMA - DE ACTUAR DEL PODER PÚBLICO.

AHORA BIEN, AL SER LA PROPIA ADMINISTRACIÓN, ES DECIR UNO DE LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN JURÍDICA PROCEDIMENTAL LA QUE -- DICTA RESOLUCIÓN, ADQUIERE MAYOR IMPORTANCIA A NUESTRO JUICIO, EL QUE SE DETERMINE EN FORMA CLARA LOS REQUISITOS Y FORMALIDADES CON BASE EN LOS CUALES PODRÁ INVADIR VÁLIDAMENTE Y CON JUSTICIA, LA ESFERA JURÍDICA DEL PARTICULAR O ADMINISTRADO.

EN SEGUNDO LUGAR Y EN CUANTO A LA IMPOSIBILIDAD DE SEÑALAR CUALES SON LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, POR - LA DIVERSIDAD DE ÉLLOS QUE HAY EN LA ADMINISTRACIÓN, PODEMOS - INDICAR LO SIGUIENTE:

SI BIEN LAS LEYES Y REGLAMENTOS SEÑALAN UN PROCEDIMIENTO, ESTO NO SE DA EN TODOS LOS CASOS, Y CUANDO SI LO ESTABLECEN, - MUCHOS DE ÉLLAS NO ALCANZAN A REGULAR ALGUNAS SITUACIONES QUE - PUDIERAN ACTUALIZARSE EN LA SECUENCIA DEL PROCEDIMIENTO CUYA - IMPORTANCIA PUDIERA TRASCENDER AL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTE.

OTRAS DISPOSICIONES SE LIMITAN A ESTABLECER QUE EN LO NO - PREVISTO POR LAS MISMAS, SE APLICARÁ SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO - FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SITUACIÓN ESTA QUE, COMO LO - HEMOS VISTO EN CAPÍTULOS ANTERIORES, NO ES MUY RECOMENDABLE YA - QUE SE DEBE TENER ESPECIAL CUIDADO EN LA APLICACIÓN SUPLETORIA.

POR OTRO LADO SE CONSIDERA QUE EL HECHO DE QUE EXISTAN DI - VERSOS PROCEDIMIENTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ES OBSTÁ - CULO PARA QUE SE REGULEN ADECUADAMENTE LOS PRINCIPIOS FUNDAMEN - TALES RELATIVOS A ESTA MATERIA, SINO QUE, PRECISAMENTE DEBIDO A LA INMENSA CANTIDAD DE DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES, SE HACE - NECESARIA LA EXISTENCIA DE UNA LEY QUE LOS ORGANICE Y UNIFIQUE - EN AQUELLOS ASPECTOS QUE LES SON COMUNES Y, EN LOS QUE NO EXIS - TE RAZÓN ALGUNA PARA TENER DISPOSICIONES JURÍDICAS DIFERENTES - SOBRE ACTOS CUYA NATURALEZA SEA LA MISMA.

NO NEGAMOS QUE ALGUNOS ACTOS PROCEDIMENTALES DEBAN ESTAR - REGULADOS DE UNA MANERA ESPECIAL O PARTICULAR, DEBIDO A LA MA - TERIA O RAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A LA QUE ATIENDA LA LEY

SUSTANTIVA, POR ELLO ES DE HACERSE NOTAR QUE EL ORDENAMIENTO GENERAL QUE ORGANICE AL PROCEDIMIENTO EN SUS ASPECTOS FUNDAMENTALES, TENDRÍA QUE SER, EN PRINCIPIO, SUPLETORIO Y DEJAR A SALVO, EN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE ASÍ LO AMERITEN, LO DISPUESTO EN LAS LEYES ESPECIALES.

EN EFECTO, CONSIDERAMOS QUE SERÍA RIESGOSO PROPONER SIMPLE Y LLANAMENTE LA ELABORACIÓN DE UNA LEY QUE ORGANICE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SIN TOMAR EN CUENTA QUE CIERTAS MATERIAS PUEDAN TENER UNA REGULACIÓN ESPECIAL DEBIDO A RAZONES O CRITERIOS DE ORDEN TÉCNICO QUE OPERAN EN ELLAS; PERO ÉSTO, A NUESTRO JUICIO, NO IMPIDE EN FORMA ALGUNA QUE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y COMÚNES SEAN REGULADOS EN FORMA COHERENTE Y ADECUADA, TANTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL ADMINISTRADO, COMO PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LEGALMENTE TIENE ENCOMENDADAS.

EN ESE ORDEN DE IDEAS, UN FÓRMULA PARA LA ELABORACIÓN DEL ORDENAMIENTO QUE SE PROPONE, PUDIERA SER EL QUE POR CONDUCTO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO SE REALIZARA UN MINUCIOSO ESTUDIO SOBRE LAS NORMAS PROCEDIMENTALES QUE APLICAN. DE ESE ESTUDIO DESTACAR LOS ASPECTOS Y PRINCIPIOS QUE DEBAN TENER UNA REGULACIÓN JURÍDICA UNIFORME Y PROPONERLOS COMO PARTES INTEGRANTES DE LA LEY GENERAL, PARA CON ELLO UNIFICAR EN LO POSIBLE LOS CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

POR ÚLTIMO, A CONTINUACIÓN ENUNCIAREMOS ALGUNOS DE LOS RUBROS QUE A NUESTRO JUICIO PUDIERA CONTENER EL ORDENAMIENTO GENERAL QUE REGULARA AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ACLARANDO QUE DICHA ENUNCIACIÓN SE HACE EN FORMA EJEMPLIFICATIVA Y NO LIMITATIVA.

CONSIDERAMOS QUE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO PUEDE REGULAR --  
CUESTIONES COMO:

- 1.- COMPETENCIA
- 2.- REPRESENTACIÓN DEL INTERESADO
- 3.- AUDIENCIA
- 4.- MEDIOS PROBATORIOS
- 5.- NOTIFICACIONES Y COMUNICACIONES
- 6.- CONTROL Y REGISTRO DE DOCUMENTOS
- 7.- RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS
- 8.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO
- 9.- EJECUCIÓN
- 10.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

POR TODO LO ANTERIOR, CREEMOS QUE EN LA ACTUALIDAD ES NECESARIA LA EXISTENCIA DE UN ORDENAMIENTO JURÍDICO GENERAL EN EL QUE SE CONTENGAN LOS PRINCIPIOS BÁSICOS O FUNDAMENTALES Y AQUELLOS QUE SEAN COMÚNES RESPECTO DE LA FORMA EN QUE HAN DE ACTUAR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES O ADMINISTRADOS, LO QUE INDUDABLEMENTE REPERCUTIRÍA EN BENEFICIO -

DEL INTERÉS PÚBLICO Y CONTRIBUIRÍA A LA CONSECUCIÓN DEL FIN ÚLTIMO DEL ESTADO CONSISTENTE EN EL BIEN COMÚN.

## CAPITULO QUINTO

## LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

## I.- CONCEPTO, ELEMENTOS Y NATURALEZA JURIDICA.

PARA FINALIZAR NUESTRO TRABAJO DE TESIS, DEDICAREMOS ESTE CAPÍTULO AL ESTUDIO GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DEBIDO A QUE CONSIDERAMOS QUE ES UN TEMA MUY IMPORTANTE Y QUE NO PODEMOS PRESCINDIR DE ÉL AL HABLAR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .

PARA TAL EFECTO ANALIZAREMOS ALGUNOS CONCEPTOS O DEFINICIONES, APORTADAS POR LA DOCTRINA, RESPECTO DE LO QUE SE ENTIENDE POR RECURSO ADMINISTRATIVO.

ASÍ TENEMOS QUE PARA JESÚS GONZALEZ PÉREZ, CITADO POR JORGE ESCOLA, EL RECURSO ADMINISTRATIVO PUEDE DEFINIRSE "COMO LA IMPUGNACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, ANTE UN ÓRGANO DE ESE CARÁCTER". SAYAGUÉS LASO, CITADO POR EL MISMO AUTOR, SOSTIENE QUE LOS RECURSOS SON:

"LOS DISTINTOS MEDIOS QUE EL DERECHO ESTABLECE PARA OBTENER QUE LA ADMINISTRACIÓN, EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, REVISE UN ACTO Y LO CONFIRME, MODIFIQUE O REVOQUE". (62)

---

(62) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁG. 212.

HACIENDO UN ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS DOS CONCEPTOS QUE HEMOS TRANSCRITO SE PUEDEN DEDUCIR LOS SIGUIENTES ELEMENTOS:

- A) LA EXISTENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.
- B) LA IMPUGNACIÓN QUE DE ESE ACTO SE HACE.
- C) QUE TAL POSIBILIDAD SE ESTABLEZCA EN LA LEY.
- D) LA REVISIÓN QUE DEL ACTO LLEVA A CABO LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- E) LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS QUE PUEDEN PRODUCIRSE POR LA REVISIÓN DEL ACTO, CONSISTENTE EN LA CONFIRMACIÓN, MODIFICACIÓN O LA REVOCACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

EL MISMO JORGE ESCOLA INDICA QUE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS PRESENTAN LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS:

- "A) CONSTITUYEN UNA ACTIVIDAD DE CONTROL
- B) CONSTITUYEN UNA FORMA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.
- C) DICHO CONTROL SE EFECTÚA EN FORMA CORRECTIVA O REPRESIVA.
- D) SE PROMUEVEN A INSTANCIA DE PARTE INTERESADA.
- E) LA ACTIVIDAD DE CONTROL ES DE TIPO JURISDICCIONAL.
- F) SE DEDUCEN CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS, Y
- G) TIENEN POR FINALIDAD EL MANTENIMIENTO DE LA JURIDICIDAD ADMINISTRATIVA Y, ADEMÁS LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS E INTERÉS DE LOS ADMINISTRADOS".

PARTIENDO DE ESAS CARACTERÍSTICAS EL AUTOR DEFINE A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO: "UNA ACTIVIDAD DE CONTROL ADMINISTRATIVO

CORRECTIVO, DE TIPO JURISDICCIONAL, QUE SE PROMUEVE A INSTANCIA, DE PARTE INTERESADA CONTRA UN ACTO ADMINISTRATIVO, CON EL OBJETO DE MANTENER LA JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, CONCURRIENDO, AL MISMO TIEMPO, A GARANTIZAR LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS." (63)

COMO SE PUEDE OBSERVAR, EL AUTOR CITADO, ATRIBUYE COMO OBJETO DE LOS RECURSOS, EL MANTENER LA JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

POR SU PARTE GABINO FRAGA NOS DICE: "EL RECURSO ADMINISTRATIVO CONSTITUYE 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" (64)

DE ESTE CONCEPTO, SE DESPRENDE OTRO OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONSISTENTE EN LA REVISIÓN DE LA PROPIA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SOBRE LA OPORTUNIDAD O INOPORTUNIDAD DEL ACTO.

AL RESPECTO DON ANTONIO CARRILLO FLORES NOS DICE QUE SE ENTIENDE POR EXAMEN DE OPORTUNIDAD, LA ESTIMACIÓN DE LA CONVENIENCIA DEL ACTO, EN FUNCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO TAL COMO LO APRECIE

---

(63) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁG. 217.

(64) FRAGA GABINO, OP. CIT. PÁG. 463.

LA ADMINISTRACIÓN A TRAVÉS DEL ÓRGANO REVISOR. (65)

SIN EMBARGO, ESTIMAMOS QUE EN LA PRÁCTICA, EL OBJETO DE LOS RECURSOS LO CONSTITUYE ESENCIALMENTE, EL EXAMEN DE LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, EN VIRTUD DE QUE, A NUESTRO JUICIO, PUEDE -- EXISTIR UN ACTO QUE EN FUNCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO SEA ADECUADO Y CONVENIENTE PERO, SI EL MISMO CARECE DE LEGALIDAD Y ES IMPUG-- NADO EN LA VÍA DE RECURSO ADMINISTRATIVO TENDRÁ QUE SER REVOCA-- DO O MODIFICADO SEGÚN EL CASO, INDEPENDIEMENTE DE SU OPORTU-- NIDAD O CONVENIENCIA.

EN CUANTO A LOS ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO, CON - SULTAMOS LA OBRA. "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", DEL MAES-- TRO ALFONSO NAVA NEGRETE, QUIEN LOS CLASIFICA DE LA SIGUIENTE - FORMA:

"I.- COMO CONSTITUTIVOS O ESENCIALES.

- A) UNA LEY QUE ESTABLEZCA EL RECURSO
- B) UN ACTO ADMINISTRATIVO
- C) LESIÓN A UN DERECHO O INTERÉS LEGAL DEL ADMINISTRADO.
- D) LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE ANTE QUIEN SE IN- TERPONE EL RECURSO.

II.- COMO DE SU NATURALEZA O CARÁCTER:

- A) PLAZO DENTRO DEL CUAL SE PUEDE HACER VALER POR EL PARTICULAR.

- B) FORMALIDADES Y FORMA DE SU INTERPOSICIÓN
- C) UN PROCEDIMIENTO QUE HA DE SEGUIR LA AUTORIDAD EN EL CONOCIMIENTO Y SOLUCIÓN AL RECURSO.
- D) GARANTÍAS QUE DEBE OTORGAR EL ADMINISTRADO PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE SE RECLAMA, DE SER PROCEDENTE.
- E) PRUEBAS, DECISIÓN ADMINISTRATIVA, ETC", (66)

ANALICEMOS BREVEMENTE LOS ELEMENTOS REFERIDOS.

#### I.- CONSTITUTIVOS O ESENCIALES.-

- A) UNA LEY QUE ESTABLEXCA EL RECURSO.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DEBE ESTAR PREVISTO EN UNA LEY YA QUE SÓLO ASÍ EL PARTICULAR TENDRÁ DERECHO PARA HACERLO VALER Y LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA OBLIGACIÓN DE RESOLVERLO.

SOBRE EL PARTICULAR, DON ANTONIO CARRILLO FLORES, HABLA DE LA LLAMADA RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA Y NOS DICE QUE DEBIDO A LA FRECUENCIA CON LA QUE LOS PARTICULARES INCONFORMES CON ALGUNA DECISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, IMPUGNÁNDOLA ANTE LA MISMA, HA MOTIVADO DIVERSAS JURISPRUDENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LAS CUALES A JUICIO DEL AUTOR CITADO NO HAN DADO UNA SOLUCIÓN SATISFACTORIA AL PROBLEMA Y, CONCLUYE DICHIENDO QUE LA RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA ES UN RECURSO, SÓLO CUANDO LA LEY LA PREVÉ. (67)

(66) NAVA NEGRETE ALFONSO, OP. CIT. PÁG. 52.

(67) CARRILLO FLORES ANTONIO, OP. CIT. PÁG 114.

CONSIDERAMOS QUE EL AUTOR TIENE RAZÓN PUES SI CON EL RECURSO ADMINISTRATIVO SE SOMETE A PRUEBA LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE QUE GOZAN LOS ACTOS DE AUTORIDAD, LÓGICO ES QUE SEA LA MISMA LEY LA QUE ESTABLEZCA LA POSIBILIDAD DE IMPUGNARLOS.

**B) UN ACTO ADMINISTRATIVO.**

ESTE ELEMENTO ES INDISPENSABLE PARA LA EXISTENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

AHORA BIEN, DENTRO DE LA ESFERA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, SE ESTABLECE QUE SÓLO SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNACIÓN AQUELLOS QUE PUEDAN PRODUCIR EFECTOS JURÍDICOS RESPECTO DE LOS ADMINISTRADOS, ES DECIR, LOS QUE DETERMINEN SITUACIONES JURÍDICAS PARA CASOS INDIVIDUALES, NO SIENDO IMPUGNABLES EN CONSECUENCIA, --- AQUELLOS ACTOS QUE NO AFECTEN LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CON LOS SUJETOS ADMINISTRADOS.

**c) LESIÓN A UN DERECHO O INTERÉS LEGÍTIMO DEL ADMINISTRADO.**

DE ACUERDO CON ALFONSO NAVA NEGRETE, LOS DERECHOS E INTERESES LEGÍTIMOS DE LOS PARTICULARES IMPLICAN, ADEMÁS DE UNA EXIGENCIA O DERECHO A LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UNA ABSTENCIÓN PARA LA PROPIA ADMINISTRACIÓN DE ACTUAR ANTE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES EXPUESTOS A SER VIOLADOS SI ACTÚA O EN SU DEFECTO, RESARCIR AL ADMINISTRADO DE LOS PERJUICIOS QUE LE PUDO CAUSAR LA ACTIVIDAD NORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN. POR

ÚLTIMO, NOS DICE EL AUTOR CITADO QUE, EN EL CAMPO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS SE DISTINGUE EL DERECHO QUE DA LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR UN ACTO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO MATERIAL LESIONADO. (68)

D) LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE, ANTE QUIEN SE INTERPONE EL RECURSO.

LA GENERALIDAD DE LAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS A NUESTRA MATERIA, ASÍ COMO LA DOCTRINA SON ACORDES EN ESTABLECER QUE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO QUE SE IMPUGNA BIEN PUEDE SER LA COMPETENTE PARA RESOLVER EL RECURSO; SIN EMBARGO, TAMBIÉN ES COMÚN QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVERLOS SEA LA SUPERIOR JERÁRQUICA DE AQUÉLLA QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO.

OTRAS DISPOSICIONES LEGALES, SEÑALAN A ALGUNA DEPENDENCIA ESPECIAL Y DIFERENTE A LAS QUE NOS HEMOS REFERIDO, COMO COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO, ADMINISTRATIVO.

POR LO ANTERIOR, CONSIDERAMOS QUE CORRESPONDE A LA LEY EL SEÑALAR CON TODA PRECISIÓN QUÉ AUTORIDAD TIENE COMPETENCIA.

## II.- DE SU NATURALEZA O CARÁCTER.-

A) PLAZO PARA INTERPONER UN RECURSO:

LAS DISTINTAS LEYES QUE APLICA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -

(68) NAVA NEGRETE ALFONSO, Op. CIT. PÁGS. 58 Y 59.

QUE PREVEN RECURSOS ADMINISTRATIVOS, ESTABLECEN EL PLAZO DENTRO DEL CUAL HA DE HACERSE VALER.

DICHO PLAZO NO ES EL MISMO PARA TODOS LOS RECURSOS, PUDIENDO ESTABLECERSE QUE POR LO GENERAL, EL MISMO VARIA ENTRE LOS 10 Y LOS 15 DIAS CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACION DEL ACTO O RESOLUCION OBJETO DE LA IMPUGNACION.

UNA JUSTIFICACION PARA TENER DIVERSOS PLAZOS PODRIA SER LA MATERIA QUE REGULA EN ESPECIAL CADA LEY, SIN EMBARGO, Y COMO VEREMOS MAS ADELANTE, CONSIDERAMOS QUE EXISTEN MATERIAS SUSCEPTIBLES DE TENER PLAZOS COMUNES.

ASI MISMO, CREEMOS QUE LA LEY DEBE ESTABLECER EXPRESAMENTE, LAS CONSECUENCIAS JURIDICAS QUE PRODUCE LA INTERPOSICION-EXTEMPORANEA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

#### B) FORMA DE INTERPOSICION DEL RECURSO

POR LO GENERAL SE ESTABLECEN DOS FORMAS DE INTERPOSICION, LA PRIMERA CUANDO EL ESCRITO SE PRESENTA DIRECTAMENTE ANTE LA AUTORIDAD; Y LA SEGUNDA CUANDO SE PRESENTA POR CORREO CERTIFICADO; EN ESTE CASO SE TIENE COMO FECHA DE PRESENTACION LA DEL DIA EN QUE SE DEPOSITA EN LA OFICINA DE CORREOS.

#### C) FORMALIDADES DEL RECURSO.

COMO FORMALIDADES DEL RECURSO SUELEN ESTABLECERSE QUE EL

MISMO DEBE PRESENTARSE POR ESCRITO, EL CUAL CONTENGA LA EXPRESIÓN DE LOS AGRAVIOS O MOTIVOS POR LOS QUE EL RECURRENTE CONSIDERA QUE EL ACTO IMPUGNADO LESIONA SUS DERECHOS, LAS PRUEBAS QUE SE OFREZCAN, ASÍ COMO LOS DATOS NECESARIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y SUBSECUENTE COMUNICACIÓN CON EL RECURRENTE.

DEBEMOS ACLARAR, QUE EN CADA CASO, ES NECESARIO ACUDIR A LA LEY QUE ESTABLECE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, PUESTO QUE ALGUNAS EXIGEN CIERTAS FORMALIDADES Y OTRAS NO.

#### D) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS, SE LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO CUYAS CARACTERÍSTICAS YA HAN QUEDADO ANALIZADAS EN EL TERCER CAPÍTULO DE NUESTRO TRABAJO. AHÍ DECÍAMOS QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBE ESTAR CARACTERIZADO POR LOS PRINCIPIOS DE SENCILLEZ, FORMALISMO MODERADO, OFICIALIDAD Y CELERIDAD.

A NUESTRO JUICIO, ESTAS CARACTERÍSTICAS REVISTEN MAYOR IMPORTANCIA EN LA MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN VIRTUD DE QUE ÉSTOS SE HAN ESTABLECIDOS COMO MEDIOS DE DEFENSA SENCILLOS Y QUE DEBEN ESTAR AL ALCANCE DE CUALQUIER ADMINISTRADO QUE PUEDA SER AFECTADO POR DETERMINADA DECISIÓN ADMINISTRATIVA.

TAMBIÉN EN ESTE PUNTO DEBEMOS RECALCAR QUE EN CADA CASO ES LA LEY LA QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO QUE HA DE SEGUIR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LOS RE-

**CURSOS ADMINISTRATIVOS.****E) SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA:**

SE HA SOSTENIDO QUE, POR LO GENERAL, LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO NO SUSPENDE, POR SÍ MISMA, LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA, DEBIDO PRINCIPALMENTE A LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE QUE GOZAN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS YA QUE LA FINALIDAD DE LOS MISMOS TIENDE A SATISFACER Y PROTEGER EL INTERÉS PÚBLICO.

SIN EMBARGO, EN ALGUNOS CASOS LA LEY, CONCEDE EL DERECHO DE OBTENER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN, SOBRE TODO CUANDO PUEDAN RESULTAR LESIONADOS IRREPARABLEMENTE O DE DIFÍCIL REPARACIÓN LOS DERECHOS DEL PARTICULAR AFECTADO. LO ANTERIOR ES LÓGICO YA QUE DE LO CONTRARIO, NO TENDRÍA CASO EL MEDIO DE DEFENSA.

EN MATERIA DE SANCIONES PECUNIARIAS, SE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE EL PARTICULAR GARANTICE SUFICIENTEMENTE EL INTERÉS FISCAL EN CUALQUIERA DE LAS FORMAS PREVISTAS POR LA LEY.

**F) PRUEBAS**

CAMPO POCO ESTUDIADO POR LA DOCTRINA Y REGULADO POR LA LEGISLACIÓN ES EL RELATIVO A LAS PRUEBAS EN EL RECURSO Y EN GENE--

RAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SIENDO COMÚN LA TENDENCIA DE APLICAR SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CUYOS INCONVENIENTES YA HEMOS MENCIONADO EN CAPÍTULOS ANTERIORES.

#### g) DECISIÓN ADMINISTRATIVA

NO TENDRÍAN RAZÓN DE SER LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SI POR VIRTUD DE ELLOS NO QUEDARA OBLIGADA LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A DICTAR RESOLUCIÓN EN CUANTO AL FONDO DEL ASUNTO PLANTEADO POR EL RECURRENTE.

TAMBIÉN ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DEBE DICTARSE DENTRO DE UN TÉRMINO PERENTORIO, PUES NO CONSIDERAMOS JUSTO QUE EL RECURRENTE SE ENCUENTRE CON INCERTIDUMBRE INDEFINIDAMENTE EN CUANTO A SU SITUACIÓN JURÍDICA, FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

UNO DE LOS TEMAS QUE HAN SUCITADO GRAN DISCUSIÓN DOCTRINAL, ES EL RELATIVO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, YA QUE SE SOSTIENEN DOS POSTURAS ANTAGÓNICAS QUE SE HACEN CONSISTIR EN SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AL DICTAR RESOLUCIÓN DEL RECURSO, REALIZA UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL O UNA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

AL RESPECTO, ENUNCIAREMOS ALGUNOS DE LOS ARGUMENTOS QUE EXPONEN CADA UNA DE LAS CORRIENTES DE REFERENCIA, BASÁNDOLAS PARA

ELLO EN LA OBRA DEL MAESTRO GABINO FRAGA.<sup>(69)</sup>

LOS QUE CONSIDERAN QUE LA RESOLUCIÓN AL RECURSO ADMINISTRATIVO IMPLICA UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL LO SOSTIENEN POR LAS SIGUIENTES REZONES:

1.- QUE EXISTE UNA CONTROVERSIA ENTRE EL PARTICULAR Y LA ADMINISTRACIÓN QUE HA REALIZADO EL ACTO, DE TAL MANERA QUE ESTA ÚLTIMA TIENE QUE PONER FIN A ESA CONTROVERSIA, DICHIENDO SI EL ACTO RECURRIDO CONSTITUYE O NO UNA VIOLACIÓN A LA LEY.

2.- QUE EL RECURSO ESTÁ ORGANIZADO EN LAS LEYES CON UN PROCEDIMIENTO SEMEJANTE AL PROCEDIMIENTO JUDICIAL, PUES EN ÉL SE ESTABLECEN FORMALIDADES ESPECIALES PARA INICIARLO, TÉRMINO DE PRUEBAS, AUDIENCIA DE ALEGATOS, ETC.

3.- QUE DE ACUERDO CON EL CRITERIO DE LA DOCTRINA Y DE LA JURISPRUDENCIA, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO PUEDE REVOCAR LA RESOLUCIÓN QUE DICTA PONIENDO FIN AL RECURSO.

4.- QUE EN VARIAS LEYES SE ESTABLECE QUE EL PARTICULAR AFECTADO CON UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, PUEDE OPTAR, PARA RECLAMARLA, ENTRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL, LO CUAL INDICA QUE ÉLLOS SON EQUIVALENTES, CONCLUSIÓN QUE SE CORROBORA CON LA DISPOSICIÓN QUE ESAS MISMAS LEYES CONTIENE

---

(69) FRAGA GABINO, OP. CIT. PAGS. 465 Y 466.

NEN RESPECTO A QUE ELEGIDA UNA VÍA NO PUEDE OCURRIRSE A LA OTRA.

LA CORRIENTE QUE SOSTIENE QUE EL RECURSO NO IMPLICA UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL SE APOYA EN LAS SIGUIENTES RAZONES:

1.- QUE EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO, NO EXISTE UNA VERDADERA CONTROVERSIAS, PUES PARA ÉLLO SERÍA INDISPENSABLE QUE LAS -- PRETENSIONES DE LA ADMINISTRACIÓN FUERAN CONTRADICTORIAS CON LAS DEL PARTICULAR. ESTO NO SUCEDE, PUES MIENTRAS NO SE HAYA AGOTADO LA VÍA ADMINISTRATIVA, DENTRO DE LA CUAL ENCAJA EL RECURSO, - NO PODRÁ SOSTENERSE QUE LA ADMINISTRACIÓN TIENE UN PUNTO DE CONTROVERSIAS CON EL PARTICULAR.

2.- QUE LA SIMILITUD DE PROCEDIMIENTO DEL RECURSO ADMINIS-- TRATIVO CON EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL NO ES BASTANTE PARA CON--- CLUIR QUE POR MEDIO DE AQUÉL SE REALIZA UNA FUNCIÓN JURIDICCI-- ONAL, PUES LAS FORMALIDADES NO TRASCIENDEN A LA NATURALEZA JURÍ-- DICA DE LA FUNCIÓN.

3.- QUE LA IRREVOCABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE PONEN -- FIN A UN RECURSO NO BASTA PARA NEGARLE SU CARÁCTER ADMINISTRATI-- VO, PUES EXISTEN OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE TAMBIÉN PARTI-- CIPAN DE ESE CARÁCTER IRREVOCABLE, SIN QUE POR LO DEMÁS PUEDA -- AFIRMARSE COMO REGLA GENERAL LA IRREVOCABILIDAD DE DICHAS RESO-- LUCIONES.

4.- QUE LA LEY ESTABLEZCA COMO PARALELOS EL RECURSO ADMINIS

TRATIVO Y EL JUDICIAL Y QUE DECLARE QUE SE PIERDE UNO SI SE ELIGE EL OTRO, NO AUTORIZA PARA CONCLUIR QUE AMBOS TENGAN IDÉNTICA-NATURALEZA A MENOS QUE SE DEMOSTRARA QUE ES INDISPENSABLE QUE TO DOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEBAN TENER UN RECURSO JUDICIAL.

PARA CONCLUIR CON ESTE PUNTO, A CONTINUACIÓN NOS PERMITIRE MOS TRANSCRIBIR EL ARGUMENTO EXPUESTO POR DON JORGE ESCOLA, MIS-MO QUE POR SU CONTENIDO DEBEMOS TOMAR EN CUENTA PARA DILUCIDAR - CUAL ES LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA AL - RESOLVER LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA.

DICE EL REFERIDO AUTOR: "HEMOS DICHO YA QUE LOS RECURSOS AD-MINISTRATIVOS CONSTITUYEN FORMAS DE CONTROL DE TIPO JURISDICCIO-NAL. CONVIENE AHORA, AHONDAR EN ESE CONCEPTO, EXAMINANDO LA NA-TURALEZA DE LA FUNCIÓN QUE DENTRO DE ESTE TIPO DE RECURSOS, CUM-PLA EL SUJETO ADMINISTRADO.

ROYO VILLANOVA, HA SEÑALADO QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ES UNA ACTIVIDAD DIRIGIDA AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DEL ESTA-DO.

PARA EL LOGRO DE ESOS FINES, LA ADMINISTRACIÓN DESARROLLA - UNA ACTIVIDAD DIVERSIFICADA EN LA QUE SE DESTACA SEGÚN UNA CONO-CIDA DISTINCIÓN LA ACTIVIDAD JURÍDICA Y LA ACTIVIDAD SOCIAL.

PERO FUNDAMENTALMENTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE CARACTE-RIZA POR DECIDIR Y EJECUTAR LOS ACTOS QUE SON NECESARIOS PARA AL

CANZAR LAS FINALIDADES PROPUESTAS Y ESA FUNCIÓN ES SIN DUDA, SU ATRIBUCIÓN ESENCIAL.

ESA ES, EN EFECTO, LA ADMINISTRACIÓN "ACTIVA" LA QUE REALIZA LOS SERVICIOS PÚBLICOS, ATIENDE A LAS DISTINTAS NECESIDADES Y REQUERIMIENTOS SOCIALES, CUMPLE LAS FUNCIONES DE POLICÍA, ETC.

LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA, COMO ES SABIDO, ACTÚA DENTRO DE-- LOS LÍMITES DEL DERECHO; SUS ATRIBUCIONES ESTÁN DETERMINADAS, DE MODO MÁS O MENOS CONCRETOS SEGÚN LOS CASOS SUS OBJETIVOS ESTÁN - PREFIJADOS, SUS POSIBILIDADES SEÑALADAS. EL DERECHO EN EFECTO, - REGULA EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA; PERO EL DERECHO NO ES EN SÍ, LA FINALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. PERO EXISTEN OTROS CASOS EN QUE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SE CONCRETA EN UNA DECISIÓN POR LA CUAL SE RESUELVE UNA CUESTIÓN DE DERECHO, QUE HA SIDO PLANTEADA INVOCANDO LA VIOLACIÓN DE UN DERECHO SUBJETIVO U OBJETIVO.

AQUÍ, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO ATIENDE, DIRECTAMENTE A LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO, NO LLENA UNA NECESIDAD O UN REQUERIMIENTO SOCIAL, EN SENTIDO ESTRICTO. POR EL CONTRARIO, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SE CENTRA EN LA FORMULACIÓN DE UN JUICIO LÓGICO-JURÍDICO, QUE DECLARA SI HA EXISTIDO O NO LA VIOLACIÓN DE - UN DERECHO, DE UNA NORMA LEGAL. EN ESTOS CASOS, EL DERECHO ES - EN SÍ EL OBJETIVO INMEDIATO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, SI - BIEN PUEDE SOSTENERSE QUE EN FORMA MEDIATA TAMBIÉN LO ES EL INTE

RÉS GENERAL, EL INTERÉS PÚBLICO.

NACE ASÍ EL ACTO ADMINISTRATIVO JURISDICCIONAL, QUE EN SENTIDO MATERIAL NO ES SINO UNA DECISIÓN "POR LA CUAL SE RESUELVE UNA CUESTIÓN DE DERECHO QUE SE PRETENDE LESIONADO O VIOLADO, LO CUAL SUPONE UNA CONTROVERSIA, RECURSO O CONFLICTO".

DE TAL SUERTE, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA OBRA EN UNA DOBLE-FUNCIÓN; POR UN LADO, DECIDE Y EJECUTA TODO LO QUE ES PRECISO - PARA CUMPLIR LAS FINALIDADES QUE LE SON ASIGNADAS; POR EL OTRO, - RESUELVE CUESTIONES DE DERECHO, DECLARANDO LO QUE SEA PROCEDENTE Y HACIENDO DEL ORDEN JURÍDICO UNA FINALIDAD UN OBJETO DIRECTO DE SU ACTUACIÓN.

ESTA DUALIDAD DE FUNCIONES EXPLICA SUFICIENTEMENTE ESA APARENTE CONTRADICCIÓN, ESA PRESUNTA ANOMALÍA QUE ALGUNOS AUTORES - SEÑALAN AL INDICAR QUE, EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA, ES MUCHAS VECES EL MISMO ÓRGANO QUE DICTÓ EL ACTO IMPUGNADO EL QUE RESUELVE LA IMPUGNACIÓN FORMULADA POR LOS ADMINISTRADOS.

AL DICTAR EL ACTO, DICHO ÓRGANO HA ACTUADO EN FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ACTIVA, AL RESOLVER LA IMPUGNACIÓN LO HACE CUMPLIENDO UNA FUNCIÓN DISTINTA, UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. DE TAL MODO, SI MATERIALMENTE SE TRATA DEL MISMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO -- FUNCIONALMENTE SU CARÁCTER HA VARIADO, SU FINALIDAD ES OTRA, Y - POR ELLO, ADQUIERE LA OBJETIVIDAD NECESARIA PARA CUMPLIR ESA NUEVA ACTIVIDAD.

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO GUARDA PERFECTA IDENTIDAD CON LA QUE DESARROLLAN LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL Y ESA DIFERENCIA SE EVIDENCIA, ENTRE OTRAS CIRCUNSTANCIAS, EN CUANTO SE PIENSA QUE LA ADMINISTRACIÓN QUEDA LIGADA POR EL PROPIO ACTO JURISDICCIONAL QUE HA DICTADO, MIENTRAS QUE LOS ÓRGANOS JUDICIALES DICTAN SUS ACTOS JURISDICCIONALES Y PERMANECEN TOTALMENTE AJENOS A SUS EFECTOS QUE SÓLO OBLIGAN A LAS PARTES QUE CONCURREN AL LITIGIO.

EL SUJETO ADMINISTRATIVO CUMPLE, PUES, EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL QUE CONCLUYE Y SE CONCRETA AL DICTAR UN ACTO DE ESTE TIPO, QUE PONE FIN A LA CONTROVERSI A O CONTIENDA SOBRE UNA CUESTIÓN DE DERECHO ARTICULADA POR LOS ADMINISTRADOS EN EL RECURSO DEDUCIDO". (70)

CONSIDERAMOS QUE DEL ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN ANTERIOR, PODAMOS CONCLUIR QUE LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL RESOLVER LOS RECURSOS CONSTITUYE UNA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL AUNQUE FORMALMENTE ADMINISTRATIVA.

## II.- REGULACION JURIDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y NECESIDAD DE UNIFICACION.

AL IGUAL QUE LAS NORMAS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO DE PRODUC

---

(70) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁGS. 258 Y S.S

CIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS-REFERENTES A LOS RECURSOS O PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN, SE ENCUENTRAN DISPERSAS EN CADA UNA DE ESAS LEYES. ESTO, COMO LO HE MOS MANIFESTADO, ACARREA DIVERSOS INCONVENIENTES TANTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMO PARA AQUEL PARTICULAR QUE SE VE -- AFECTADO EN SUS DERECHOS POR UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

EN EFECTO, ES COMÚN QUE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PUEDA DERIVAR EN UNA PRIVACIÓN DE DERECHOS, ESTABLECIÉNDOSE PARA TALES CASOS LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, -- COMO MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA QUE DEBE EJERCER EL PARTICULAR QUE CONSIDERE QUE ESA AFECTACIÓN ES ILEGAL. SIN EMBARGO, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN ALGUNAS LEYES QUE NO ESTABLECEN RECURSOS; EN ESTOS CASOS, EL PARTICULAR PODRÁ ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES QUE-CORRESPONDA.

EN CUANTO A LA DENOMINACIÓN, QUE LAS LEYES DAN A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SE CUENTA CON UNA GRAN VARIEDAD DE NOMBRES-TALES COMO; RECURSOS DE INCONFORMIDAD, EL DE REVOCACIÓN, DE REVISESIÓN, DE RECLAMACIÓN, DE RECONSIDERACIÓN, DE OPOSICIÓN; EN MATERIA FISCAL EL DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES, MISMO QUE POR RECIENTE REFORMA AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN HA SIDO DEROGADO. -- EN OTROS PAÍSES TAMBIÉN SE ENCUENTRAN ALGUNAS DENOMINACIONES COMO RECURSO DE ALZADA, RECURSO JERÁRQUICO, DE QUEJA, DE REPOSICIÓN, ETC.

CREEMOS QUE NO IMPORTA EL NOMBRE CON EL QUE SE DESIGNE AL --

RECURSO ADMINISTRATIVO, EN VIRTUD DE QUE EL MISMO SIEMPRE LLEVA APAREJADA UNA IMPUGNACIÓN A UNA RESOLUCIÓN O ACTO QUE EL PARTICULAR ESTIMA ILEGAL Y QUE DE SER ASÍ, DEBE DEJARSE SIN EFECTOS PARA DE ESTA FORMA MANTENER LA JURIDICIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

TAMBIÉN ES IMPORTANTE DESTACAR QUE EN EL TRÁMITE DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS SUELE DARSE CON MARCADA FRECUENCIA LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LAS NORMAS DEL DERECHO COMÚN, CON LOS INCONVENIENTES A QUE YA NOS HEMOS REFERIDO EN CAPÍTULOS ANTERIORES, PERO QUE ENCUENTRAN SU EXPLICACIÓN POR LA FALTA DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA ADECUADA Y SISTEMÁTICA DE LAS NORMAS QUE RIGEN EN LOS RECURSOS DE ESA NATURALEZA.

ASÍ LAS COSAS, CADA LEY ESTABLECE SUS PROPIOS TÉRMINOS PARA INTERPONER LOS RECURSOS, PARA EL DESAHOGO DE PRUEBAS, PARA RENDIR ALEGATOS, Y ALGUNAS INCLUSO, EL TÉRMINO PARA QUE LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE LA IMPUGNACIÓN EMITA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, SIN QUE EXISTA UN CRITERIO GENERAL APLICABLE A TODOS LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

LO ANTERIOR NOS PARECE INADECUADO EN VIRTUD DE QUE SI BIEN ES CIERTO QUE EN DEFENSA DE LA EXISTENCIA DE DISPOSICIONES ESPECIALIZADAS A UNA DETERMINADA MATERIA, PUDIERA JUSTIFICARSE LA DIVERSIDAD DE REQUISITOS, PLAZOS Y TÉRMINOS PROPIOS A ESTA MATERIA, TAMBIÉN LO ES QUE, LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUYEN UNA PARTE DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUYA CARACTERÍSTICA COMÚN ES LA IMPUGNACIÓN DE UN ACTO Y QUE SIEMPRE VERSARÁ

SOBRE LA LEGALIDAD DEL MISMO, INDEPENDIEMENTE DE LA MATERIA DE QUE SE TRATE; POR ELLO ESTIMAMOS QUE AL ENCONTRARSE DISPERSAS -- LAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS AL TEMA QUE NOS OCUPA, SE COMPLICA TANTO LA INTERPRETACIÓN COMO LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS -- MISMAS.

AL RESPECTO, ALFONSO NAVA NEGRETE, AL HABLAR TANTO DEL PROCEDIMIENTO DE PRODUCCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO DEL -- PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LOS MISMOS NOS DICE QUE LA NOTACOMÓN DE ESOS PROCEDIMIENTOS ES LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN EN -- LA LEY. QUE ESTE DEFECTO DEBE SER SUPERADO COMO UNA EXIGENCIA -- DEL ACTUAL RÉGIMEN DE LEGALIDAD EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; -- QUE SU CONFORMACIÓN AL PROCEDIMIENTO JUDICIAL NO ES CONVENIENTE. QUE A LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADECUADO A LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SE ENCAMINARON LOS PROPÓSITOS DEL CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CELEBRADO EN VARSOVIA EN EL AÑO DE 1936. (71)

LA FALTA DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA ADECUADA SOBRE LOS RE--CURSOS ADMINISTRATIVOS HA HECHO QUE ALGUNOS TRATADISTAS DISCUTAN SOBRE LA CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA DE LA EXISTENCIA DE ÉLLOS.

SOBRE ESTE PARTICULAR, CREEMOS QUE LAS RAZONES DE LOS QUE -- PROPONEN LA DESAPARICIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS PUEDEN--RESUMIRSE DE LA SIGUIENTE FORMA:

---

(71) NAVA NEGRETE ALFONSO OP. CIT. PÁG. 77.

1.- MUCHOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PIENSAN QUE SIEMPRE HAY QUE DARLE LA RAZÓN A ÉSTA Y CON UN MAL ENTENDIDO INSTITUCIONALISMO SOSTIENEN LA RESOLUCIÓN IMPUGHADA EN LOS TÉRMINOS EN QUE FUÉ EMITIDA.

ANTE TAL SITUACIÓN, LOS PARTICULARES PUEDEN CONSIDERAR QUE EL AGOTAR EL RECURSO ADMINISTRATIVO, IMPLICA PÉRDIDA DE TIEMPO.-

2.- LAS DECISIONES IMPORTANTES, POR LO GENERAL, SE LLEVAN A ACUERDO CON LA AUTORIDAD SUPERIOR LO QUE SE TRADUCE EN RETRASOS EN EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN AL RECURSO.

3.- ES COMÚN QUE LAS AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN, CON EL OBJETO DE MANTENER LAS RESOLUCIONES YA DICTADAS EXIJAN REQUISITOS EXTREMOS AL PARTICULAR DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO, PARA PROVOCAR QUE SE ACTUALICE ALGUNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.

4.- RESULTA INCONVENIENTE QUE POR LO GENERAL SEA LA MISMA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO, LA QUE CONOZCA DEL RECURSO, PUES ESTO PRESUPONE LA PARCIALIDAD Y FALTA DE OBJETIVIDAD CON LA QUE HA DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

POR LAS RAZONES ANTERIORES, ES PREFERIBLE, SEGÚN ESA CORRRIENTE LA DESAPARICIÓN DE ESTOS MEDIOS DE DEFENSA.

EN SENTIDO CONTRARIO, PODEMOS DECIR, QUE LOS TRATADISTAS QUE PUGNAN POR LA EXISTENCIA DE LOS RECURSOS SE APOYAN EN LAS RAZONES

QUE A CONTINUACIÓN SE RESUMEN:

1.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EVITAN EN GRAN MEDIDA EL CRECIMIENTO INMODERADO DE JUICIOS ANTE LOS TRIBUNALES ES DECIR, OPERAN COMO SEDAZO, DEJANDO A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES LA--LABOR DE RESOLVER AQUELLOS ASUNTOS MAS COMPLICADOS.

2.- LOS RECURSOS PERMITEN QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - DETECTE CON FACILIDAD LAS LAGUNAS O FALLAS LEGISLATIVAS, ASÍ COMO ENMENDAR LOS ERRORES O DEFICIENCIAS DE LOS PROCEDIMIENTOS POR ELLA INSTRUMENTADOS.

3.- SI LA RAZÓN LE ASISTE AL RECURRENTE, PODRÁ OBTENER JUSTICIA DE MANERA MAS RÁPIDA Y MENOS ONEROSA.

4.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO CONSTITUYE UN MEDIO DE DEFENSA MAS FÁCIL DE HACERSE VALER POR EL PARTICULAR, PUES EN EL MISMO NO SE DEBE EXIGIR FORMALISMOS EXTREMOS.

A NUESTRO JUICIO, LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO DEBEN DESAPARECER, LO QUE SUCEDE ES QUE AL TENER UNA REGULACIÓN JURÍDICA TAN DEFICIENTE EN LA PRÁCTICA, ES DIFÍCIL QUE SE REALICE LA FINALIDAD ESENCIAL DE LOS MISMOS. POR ELLO CONSIDERAMOS QUE ES NECESARIA LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA ELABORACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS ADECUADAS DE MANERA DE --- OTORGAR AL PARTICULAR GARANTÍAS SUFICIENTES PARA LA DEFENSA DE - SUS DERECHOS POR MEDIO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IM-

PUGNACIÓN , REALMENTE ESTRUCTURADO.

JORGE ESCOLA, TANTAS VECES CITADO EN ESTE TRABAJO, AL ANALIZAR LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, - NOS DICE:

"EL LEGISLADOR CREE, A VECES, QUE ES SUFICIENTE CON ESTABLECER UN RECURSO AUNQUE NO ESTÉ BIEN DEFINIDO Y REGULADO, PARA GARANTIZAR EL IMPERIO DE LA LEY LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS DE -- LOS PARTICULARES.-

PERO LO CIERTO ES QUE, EN LA PRÁCTICA, LA FALTA DE UNA ADECUADA-REGULACIÓN TORNA INEFICAZ O HASTA CONTRA PRODUCENTE LA EXISTEN--CIA DE ESE RECURSO, QUE QUEDA DESNATURALIZADO POR LAS DEFICIEN--CIAS DEL PROCEDIMIENTO CON QUE SE LLEVA A CABO.- POR ELLO ES QUE LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA HA SEÑALADO REITERADAMENTE, LA NECES--SIDAD DE QUE SE ESTABLEZCA UNA REGULACIÓN PRECISA Y UNIFORME DE-LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, COMPLETA Y DETALLADAMENTE, DE MODO QUE NADA QUEDA LIBRADO EN LOS ASPECTOS BÁSICOS QUE SE REFIEREN A LA ESENCIA MISMA DEL INSTITUTO A LA APRECIACIÓN CIRCUNSTANCIAL - DE UNA AUTORIDAD CUALQUIERA, - SE EVIDENCIA ASÍ, UNA VEZ MÁS, LA-EXIGENCIA DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE AL EN-MARCAR EN SUS PRECEPTOS ESTA ACTIVIDAD DEL ESTADO, PERMITA UN CO-NOCIMIENTO SIMPLE Y DIRECTO DE SUS DISPOSICIONES Y LA VALORACIÓN INMEDIATA DE LAS POSIBILIDADES QUE, EN TODA CIRCUNSTANCIA, TIE--NEN LOS ADMINISTRADOS FRENTE A UN ACTO DADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, - ESA LEY DEBERÍA FIJAR LAS DISTINTAS CLASES DE RECUR--SOS ADMITIDOS Y SU RÉGIMEN PROPIO, DE MODO QUE LA SIMPLE REMI--

SIÓN A UNA CUALQUIERA DE ESAS CLASES BASTARIA PARA LOGRAR SU INDIVIDUALIZACIÓN, SIN NECESIDAD DE ESTABLECER SU REGULACIÓN EN CADA UNA DE LAS LEYES EN QUE SE ESTABLEZCA.- DE ESTE MODO, SÓLO QUEDARÁ FUERA DE ESA REGULACIÓN AQUELLOS RECURSOS EXCEPCIONALES-- POR CIRCUNSTANCIAS FUNDADAS, DEBIERAN ESTABLECERSE PARA CASOS -- TAMBIÉN ESPECIALES, LOS QUE QUEDARÍAN SUJETOS A UNA REGULACIÓN-- INDIVIDUAL". (72)

CON LO ANTERIOR, REITERAMOS LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE -- UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE APARTE DE REGULAR-- EL PROCEDIMIENTO DE PRODUCCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, CON-- TENGA TAMBIÉN EN FORMA UNIFORME AQUELLOS PRINCIPIOS GENERALES -- APLICABLES A LAS DISTINTAS MATERIAS QUE CONFORMAN AL DERECHO AD-- MINISTRATIVO, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN DE LOS-- ACTOS EMANADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

---

(72) ESCOLA HÉCTOR JORGE, OP. CIT. PÁGS. 222 Y 223.

## CONCLUSIONES

- 1.- LA EJECUTORIEDAD Y LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUYEN DOS CARACTERÍSTICAS PRIMORDIALES DE ESTE TIPO DE ACTOS Y SIRVEN PARA DIFERENCIARLOS DE OTROS ACTOS, PRINCIPALMENTE DE AQUELLOS QUE SE RIGEN POR EL DERECHO PRIVADO.
- 2.- EN LA ACTUALIDAD NO EXISTE UNA TEORÍA GENERAL Y UNIVERSALMENTE ACEPTADA, SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, NO SIENDO APLICABLE DE LA TEORÍA DE LAS NULIDADES DE LOS ACTOS JURÍDICOS REGIDOS POR EL DERECHO CIVIL.
- 3.- EL ADECUADO EJERCICIO DE LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ADQUIERE GRAN IMPORTANCIA DEBIDO A LA INMENSA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN CAMPOS Y ÁREAS RELACIONADOS CON LOS PARTICULARES; CON ELLA SE GARANTIZA UN EFICAZ FUNCIONAMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y SE PROTEJEN LOS DERECHOS DE LOS SUJETOS ADMINISTRADOS; POR ELLO LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN SE TRADUCE EN UN BENEFICIO TANTO PARA LA PROPIA ADMINISTRACIÓN COMO PARA LOS PARTICULARES.
- 4.- LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE APLICA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR LO GENERAL, NO PREVEN DE UNA MANERA PRECISA LOS TRÁMITES QUE CONSECUTIVAMENTE HA DE LLEVAR A CABO LA MISMA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS ATRIBUCIONES, POR TAL CIRCUN--

TANCIA FAVORECE EL PENSAMIENTO ACERCA DE LA CONVENIENCIA DE LA EXISTENCIA DE UN CÓDIGO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

- 5.- LA DOCTRINA JURÍDICA Y LA JURISPRUDENCIA, SON ACORDES EN SOSTENER QUE LAS NORMAS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO CIVIL FEDERAL, SON SUPLETORIAS DE LAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ESTA SITUACIÓN SE DEBE A LA FALTA DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA CABAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- 6.- LA APLICACIÓN CONSTANTE DE LAS NORMAS DEL PROCEDIMIENTO CIVIL EN EL CAMPO ADMINISTRATIVO, HACE QUE ES CORRA EL RIESGO DE INTEGRAR LA LEY, EN PERJUICIO DE LOS ADMINISTRADOS.
- 7.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A DIFERENCIA DEL PROCEDIMIENTO CIVIL, DEBE SER SENCILLO, CON FORMULISMO MODERADO, - SEGUIRSE DE OFICIO Y RÁPIDO.
- 8.- RECONOCIDA POR LA DOCTRINA LA NECESIDAD DE QUE EXISTA UNA ADECUADA REGULACIÓN JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SE CONSIDERA CONVENIENTE Y POR ELLO SE PROPONE LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO QUE CONTENGA LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LAS QUE DEBA SUJETAR SE TODO ACTO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE PUEDA AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES, CONTENIENDO ADEMÁS, UNA REGULACIÓN UNIFORME DE AQUELLOS ASPECTOS QUE SEAN COMUNES A TODAS LAS MATERIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, DE

JANDO A SALVO LAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ESPECIALES, --  
 QUE POR SU NATURALEZA, DEBAN CONTENER UNA REGULACIÓN TAM---  
 BIÉN ESPECIAL.

- 9.- UN PRIMER PASO PARA LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO QUE SE PROPO-  
 NE, PODRÍA SER QUE POR CONDUCTO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTA-  
 DO, SE REALIZARA UN MINUCIOSO ESTUDIO SOBRE LAS NORMAS PRO-  
 CEDIMENTALES QUE APLICAN, DESTACAR LOS ASPECTOS QUE DEBAN--  
 TENER UNA REGULACIÓN UNIFORME Y APORTARLOS COMO PARTES O --  
 ELEMENTOS INTEGRANTES DEL CÓDIGO PARA CON ELLO UNIFICAR EN-  
 LO POSIBLE, LOS CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE -  
 RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- 10.- CONSIDERAMOS QUE EL ORDENAMIENTO LEGAL QUE SE PROPONE, PO-  
 DRÍA CONTENER RUBROS TALES COMO: COMETENCIA, REPRESENTA---  
 CIÓN DEL INTERESADO, AUDIENCIA, MEDIOS PROBATORIOS, NOTI-  
 FICACIONES Y COMUNICACIONES, CONTROL Y REGISTRO DE DOCUMEN  
 TOS, RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, EL SILENCIO DE LA ADMI-  
 NISTRACIÓN, EJECUCIÓN, MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.
- 11.- CON LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINIS--  
 TRATIVO, SE CONTRIBUIRÍA EN BUENA MEDIDA, A LA EVOLUCIÓN -  
 DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN SU ASPECTO ADJETIVO, PUES FA-  
 CILITARÍA LA ADECUADA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SUSTANTIVAS,  
 OTORGARÍA MAYORES GARANTÍAS PARA EL ADMINISTRADO, EN FIN,-  
 SE TRADUCIRÍA EN UN ELEMENTO EFECTIVO PARA PREFECCIONAR LA  
 JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN SU ASPECTO MÁS ÍNTIMO, YA QUE -

REGIRÁ EN EL SENO MISMO DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- 12.- EL OBJETO ESENCIAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS LO CONSTITUYE EL EXAMEN DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DEL ACTO QUE A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE DEFENSA SE IMPUGNA.
- 13.- EN CUANTO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CONCLUIMOS QUE LA FUNCIÓN QUE REALIZA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL RESOLVERLOS, CONSTITUYE UNA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL, AUNQUE FORMALMENTE ADMINISTRATIVA.
- 14.- LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, LA ENCONTRAMOS DISPERSA EN LAS DIFERENTES LEYES QUE APLICA LA PROPIA ADMINISTRACIÓN, CON LOS INCONVENIENTES QUE ELLO IMPLICA, PUES NO SE CUENTA CON UN CÓDIGO GENERAL QUE CONTENGA UNA REGULACIÓN UNIFORME Y ADECUADA RESPECTO DE ELLOS, - POR LO QUE TAMBIÉN SE CONSIDERA CONVENIENTE INCLUIR EN EL ORDENAMIENTO QUE SE PROPONE, LO RELATIVO A LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, SOBRE TODO EN AQUELLOS ASPECTOS QUE PUEDAN SER APLICABLES A TODAS LAS MATERIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
- 15.- POR LO QUE SE REFIERE A LA CONVENIENCIA DE LA EXISTENCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CREEMOS QUE ESTOS MEDIOS DE DEFENSA NO DEBEN DESAPARECER, SINO QUE POR EL CONTRARIO,

**ES NECESARIA LA SISTEMATIZACIÓN DE LOS MISMOS, MEDIANTE LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO," EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D.F. 1983.
- 2.- ALESSI RENATO, "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO" T.I., EDITORIAL BOSH, BARCELONA, ESPAÑA, 1970.
- 3.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES" EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F.
- 4.- CARRILLO FLORES ANTONIO. "LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". EDITORIAL PORRÚA MÉXICO, D.F. 1973.
- 5.- DIEZ MANUEL M. "DERECHO ADMINISTRATIVO" T.II BIBLIOGRÁFICAS - OMEBA, EDITORES LIBREROS BUENOS AIRES ARG. 1965.
- 6.- ESCOLA HÉCTOR JORGE. "TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", EDITORIAL DEPALMA, BUENOS AIRES ARG. 1967.
- 7.- FAYA VIEZCA JACINTO, "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1979.
- 8.- FIX-ZAMUDIO HÉCTOR, "REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO" T. XXIV, ENERO-JUNIO DE 1984, NÚMS 133, 134,135.
- 9.- FRAGA GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO, D.F. 1962.
- 10.- GÓMEZ LARA CIPRIANO, "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO", EDITORIAL TEXTOS UNIVERSITARIOS, MÉXICO, D.F. 1980,

- 11.- NAVA NEGRETE ALFONSO, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1959.
- 12.- SERRA ROJAS ANDRÉS, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, D.F. 1959.