

394
28j



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**LA GARANTIA DE AUDIENCIA FRENTE A
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

MARGARITA HERNANDEZ LUGO

FALLA EN ORIGEN

MEXICO, D. F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO I

LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN NUESTRO DERECHO POSITIVO MEXICANO

- A) Antecedentes de la garantía de audiencia..... 2
- B) Proyecto Constitucional de 1856..... 4
- C) Constitución de 1857.....15
- D) La garantía de audiencia en la Constitución de 1917..37

CAPITULO II

LA GARANTIA DE AUDIENCIA DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL VIGENTE

- A) Titulares de la garantía de audiencia.....43
- B) Acto condicionado por la garantía de audiencia.....44
- C) Bienes tutelados por la garantía de audiencia.46
- D) Las cuatro garantías integrantes de la garantía de -
audiencia.....56

CAPITULO III

EL ACTO ADMINISTRATIVO

- A) Concepto del acto administrativo.....72
- B) Clasificación de los actos administrativos.....80
- C) Elementos del acto administrativo.....93

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTOS, EFECTOS Y EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A) Realización de los actos administrativos.....	98
B) Efectos del acto administrativo.....	104
C) Ejecución de los actos administrativos.....	108

CAPITULO V

LA GARANTIA DE AUDIENCIA FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A) Efectividad de la garantía de audiencia en los actos administrativos.....	115
B) Salvedades o excepciones a la garantía de audiencia.....	121
C) Obligatoriedad de la garantía de audiencia, en la revocación de los actos administrativos.....	128

CONCLUSIONES.....	138
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	143
-------------------	-----

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

El propósito de este trabajo es realizar un breve estudio en torno a la garantía de audiencia, consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, la cual -- constituye uno de los pilares de nuestro sistema jurídico. -- Sobre esta garantía de seguridad jurídica, que implica la -- principal defensa de que dispone todo gobernado frente a -- los actos del Poder Público que tiendan a privarlo de alguno de los bienes tutelados por la misma, se han elaborado muchos estudios por prestigiados maestros y juristas nacionales, que nos sirvieron de base para realizar este modesto trabajo el cual será enfocado a la efectividad de la garantía de audiencia en materia administrativa.

Para tal efecto lo hemos ordenado en los siguientes capítulos: el primero, se refiere a los antecedentes histórico-jurídicos de la mencionada garantía de audiencia; el -- segundo, a estudiar dicha garantía dentro del texto del artículo 14 de la Constitución vigente; el tercero, a analizar el acto meramente administrativo, su clasificación y -- los elementos que lo conforman; el cuarto a dilucidar los -- procedimientos, efectos y ejecución de tales actos, y el -- quinto a reflexionar sobre la GARANTIA DE AUDIENCIA FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, que representa la parte fundamental de este trabajo.

CAPITULO I

LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN NUESTRO DERECHO

POSITIVO MEXICANO

A) ANTECEDENTES DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Antes de proceder al estudio analítico e interpretativo de los elementos que integran la garantía de audiencia y de los bienes que tutela la misma en nuestro sistema jurídico, vamos a referirnos a sus antecedentes.

En la Constitución de Cádiz que rigió en México encontramos en algunos artículos dispersos, ciertos derechos del hombre; pero no una declaración sistemática de ellos, en su artículo 247, señalaba: "Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles y criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente determinado con anterioridad por la ley".

En las Constituciones netamente mexicanas figuran -- preceptos que prohibían la existencia de leyes retroactivas y que garantizaban la vida, la libertad, la propiedad y los derechos contra las disposiciones arbitrarias del poder público y que no estuvieran sancionadas por un previo juicio. Así podemos citar la Constitución de "Apatzingán", dicho documento consagraba varias garantías individuales, y en su artículo 31, encontramos un antecedente de la garantía de audiencia en los siguientes términos: "Ninguno debe ser juzgado, ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente".

En la Constitución de 1824 la principal preocupación del Legislador, fue la de crear la estructuración política

jurídica del país, olvidándose del catálogo de los Derechos del Hombre. Encontramos algunos derechos en la sección denominada "Reglas generales que se sujetarán a todos los Estados y Territorios de la Federación y la Administración de la Justicia"; a saber el artículo 148 establecía: "Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva". El artículo 450 de la misma ley decía: "Nadie puede ser detenido sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente"; y por último el artículo 152 disponía: "Ninguna autoridad podrá liberar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, sino en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta determine".

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el artículo 2o. fracción V, se estableció la garantía de audiencia al decir: "No podrá ser juzgado, ni sentenciado, por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga".

En las Bases Orgánicas de 1843, el título II refería: "DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA" y en el Art. 9 encontramos un antecedente más de la garantía en estudio, el cual establecía: "Nadie podrá ser juzgado, ni -- sentenciado en causas civiles y criminales, sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales esta- -

blecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad según las leyes vigentes".

B) PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1856

Por dos razones es importante hacer un breve estudio del proyecto elaborado por la Comisión del Constituyente de 1856; la primera, porque no se consagró la garantía de audiencia, sino la garantía de la exacta aplicación de la ley; la segunda, porque la redacción provocó un enconado debate, entre los más prominentes juristas que han existido en nuestra historia jurídica; Don José María Lozano⁽¹⁾, en su obra "Tratados de los Derechos del Hombre", en la que por primera vez interpreta el artículo 14, en el sentido de que la garantía de la exacta aplicación de la ley, no tiene más alcance que en la materia penal. Don Ignacio L. Vallarta⁽²⁾, como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adopta esta interpretación y amplía sus fundamentos publicándolos en su obra "Cuestiones Constitucionales". Por otra parte el jurista Don Miguel Mejía⁽³⁾, en 1886 publicó su obra "Errores Constitucionales", en la cual refuta la tesis de Vallarta y Lozano, sosteniendo que la garantía de la exacta aplicación de la ley, abarcaba tanto a lo civil como a lo criminal.

(1) JOSE MARIA LOZANO "Tratado de los Derechos del Hombre" 249 a 258.

(2) VALLARTA L., IGNACIO "Cuestiones Constitucionales" Tomo I, 1879.

(3) MEJIA, MIGUEL "Errores Constitucionales" 1886.

Años después Don Emilio Rabasa⁽¹⁾, en su obra titulada "El Artículo 14", hace un estudio monográfico del mencionado precepto, en donde expone y refuerza los argumentos de Mejía pero dándole un enfoque distinto al problema. Consideró que se reducía a un problema de interpretación y propuso una nueva redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857.

El Proyecto Constitucional de 1856, presentado por la Comisión encargada de realizarlo, contenía los siguientes artículos:

ART. 21. "Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial, pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país".

ART. 26. "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley exactamente aplicadas al caso".

Estos artículos proceden o fueron tomados de la Constitución Norteamericana; pero nuestros legisladores los ampliaron, perdiendo la brevedad y claridad del precepto americano. Esto se debió a que en la formulación de los preceptos de ambas constituciones, los legisladores americanos tenían confianza en sus autoridades y en sus gobiernos, no así la tenían los nuestros por la desconfianza a la integridad -

(1) RABASA, EMILIO, "El Artículo 14", Tercera Edición. 1969.

y honradez de sus gobiernos. Siendo ésta la razón, por la cual, se transformaron dichos preceptos, apartándose de esta manera del precepto americano.

Respecto a esto último, el eminente jurisconsulto Don Emilio Rabasa⁽¹⁾, nos dice: "La ley americana da a la vida, a la propiedad y la libertad del hombre la garantía de un proceso legal, y esto debería ser bastante, supuesto que no es legal un proceso si faltan la competencia de la autoridad o las formas del juicio, una y otra determinadas por la ley; pero los autores del Proyecto mexicano que habfan visto en la ley del caso, y en muchos casos sin ley, de cuán cínicos-abusos era capaz el poder armado de la fuerza, parece que querfan, agregando palabras, imposibilitar la argucia y fundar en la nimia expresión de la ley lo que no puede pedirse sino a la fuerza moral del pueblo, que es el alma de las instituciones libres".

A mayor abundamiento, en los dos artículos del citado Proyecto, se plasmó la garantía del proceso legal de la Constitución Norteamericana, solamente que desglosado en dos elementos, de autoridad competente y forma de juicios establecidos en la ley; aunque en el primero se protegía contra los despojos de derechos o propiedades, prescripción, destierro y confinamiento y en el otro se protegía la vida, la propiedad y la libertad.

(1) "ARTICULO 14" Pág. 4.

La Comisión al darse cuenta de la semejanza de los artículos 21 y 26 de dicho Proyecto, determinó retirar al primero, considerando que el artículo 26 era extenso y estaba apegado a la traducción americana, redactándolo de la siguiente manera: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, la propiedad, sino en virtud de sentencias dictadas por autoridades competentes según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso".

En efecto, Rabasa⁽¹⁾ nos hace notar que como el artículo 21 hablaba de sentencia judicial, en el artículo 26 -- quedaba comprendida con la expresión de autoridad competente, expresión menos fácil de interpretaciones difíciles, ya que en el artículo 30 de dicho Proyecto, se establecía que: "La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial". Quedando además en el artículo 26, protegidos el despojo de propiedades y derechos, dentro de la propiedad y dentro de la libertad quedaban comprendidos la proscripción, el destierro y el confinamiento.

De lo anterior, puede concluirse que la intención del Constituyente de 1856, fue establecer en el artículo 26, la protección a la vida, la libertad y la propiedad contra las arbitrariedades de cualquier autoridad, prohibiendo que fueran afectados estos bienes jurídicos, sino mediante un juicio y con apego a la ley, propósitos que también encontra-

(1) RABASA, EMILIO. Ob. Cit. Pág. 7

mos en el artículo 21, del citado Ordenamiento.

La esencia de ambos preceptos no fue rebatida por los miembros del Congreso Constituyente al discutirse el artículo 21, en la sesión del 14 de agosto de 1856. La única objeción que se hizo fue, que el artículo 26 estaba mejor redactado que el 21, y se pidió que se agregara al primer precepto lo siguiente: "Privado de la propiedad", esto demuestra que había conformidad entre los constituyentes respecto del contenido esencial del precepto, siendo la razón por la cual, posteriormente la Comisión retiró el artículo 21, quedando en su lugar el 26, por su mejor redacción y amplitud; pero ambos preceptos en el fondo eran iguales.

Ahora bien, los motivos que impulsaron al Constituyente a modificar el sentido y el numeral del artículo 26 del Proyecto por la redacción definitiva del artículo 14 de la Constitución de 1857 fue la observación hecha por varios diputados Constituyentes, señalando que primero debería discutirse el artículo 33 del Proyecto de la Comisión, que hablaba de la pena de muerte, en tanto que, al parecer el artículo 26, al hacer referencia a "La privación de la vida", presupone que se autorizaba la pena de muerte con las limitaciones de que fuera "Dictada por autoridad competente y según las formas expresadas en la ley exactamente aplicadas al caso".

Según nos relata Francisco Zarco, en su crónica del -

Constituyente en la sesión del 21 de agosto de 1856, se - -
abrió el debate en torno al citado artículo 26 del Proyecto.
Iniciándose por el Diputado Gamboa, quien argumentando su -
oposición a la pena de muerte, dijo: "Que siempre ha estado
contra la pena de muerte, que cuando fue diputado en una le
gislatura Constitucional, siempre votó por el indulto, por-
que creía que la sociedad no tenía derecho para quitarle la
vida, que tomaba la palabra contra el artículo 26 porque --
creía que prejuzgaba una cuestión que debía resolverse al -
aprobarse o desecharse el artículo 33 del Proyecto; que a -
uno de los miembros de la Comisión le había hecho esta mani-
festación para que retirara la parte correspondiente a la -
pérdida de la vida; pero como la Comisión dejaba intacto el
artículo, se veía en el caso de entrar en materia".⁽¹⁾

También se declararon en contra de la pena de muerte
los diputados Mata, Arriaga Guzmán, Ocampo y Romero Díaz. -
El diputado Guzmán, "Se declaró en contra de la pena de - -
muerte y terminó diciendo que si en el artículo 26 se habla
ba de la vida, era sólo para conceder una garantía de los -
ciudadanos"⁽²⁾; por su parte el diputado Gamboa, consideró-
"Que era oportuna la discusión sobre la pena de muerte, por
que una vez aprobado el artículo en que se dice que nadie -
puede ser privado de la vida, sino con ciertas condiciones
quedaría por sólo este hecho aprobada la pena capital".⁽³⁾

(1) ZARCO "Crónica del Constituyente de 1856-57" Pág. 753.

(2) IBIDEM Pág. 754.

(3) IBIDEM Pág. 754.

La Comisión se precipitó en la discusión del artículo 26, porque bastaba con posponerla a la del artículo 33, ya que al discutirlo se encontraron con dos problemas; el primero, era que si se modificaba el artículo 26, en el sentido de suprimir la garantía que consignaba dicho artículo en favor de la vida de los individuos y después era aprobado el artículo 33 con la pena de muerte, la vida del hombre -- quedaría sin protección; el segundo, si se aprobaba el artículo 26, tal como estaba redactado y posteriormente se modificaba el 33, en el sentido de la abolición de la pena de muerte, se provocaría una contradicción entre los dos preceptos.

Tocó su turno en el debate al diputado Cerqueda, - quien señaló: "Puede haber casos de arbitrariedad que no -- ataquen precisamente la vida, la libertad, ni la propiedad, proponfa se dijera que en materia civil o criminal no po- - drfa haber fallos sino con las garantías propuestas por la - Comisión".⁽¹⁾ Con la solución que proponfa el diputado Cerqueda de utilizar una expresión que abarcara los bienes jurídicos tutelados por ese artículo (la vida, la libertad y la pro- - piedad), se evitaban las discrepancias que pudiera tener el artículo 33.

La Comisión modificó el artículo 26, formulando una - nueva redacción y fue así como surgió el artículo 14 de la - Constitución de 1857, alterado no sólo en los términos, sino en el sentido del precepto original, para establecer expresa-

(1) IBIDEM Pág. 757

mente lo siguiente:

ART. 14. "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicada a él, por el tribunal previamente establecido por la ley".

Antes de hacer el análisis de los argumentos que esgrimieron los jurisconsultos acerca de la interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857, haré una referencia al criterio de Vallarta, respecto de qué fue lo que inspiró a la Comisión redactora para modificar el artículo 26 citado, siendo su criterio el siguiente: "El artículo 26 estaba colocado en el Proyecto de Constitución entre los que establecen las garantías de los acusados en los juicios criminales (artículos 24, 25, 27 y 28). El, sin embargo estaba redactado en estos términos "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso". El Congreso no quiso aceptar esa redacción; no quiso que entre los artículos que se ocupaban de las garantías de los acusados, se hablase de la propiedad, no quiso que lo civil estuviese sujeto a las reglas de lo criminal y la Comisión tuvo que retirar el artículo para presentarlo en la misma sesión (20 de agosto) reformado en estos términos y de acuerdo con las observaciones que se le hacían: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al he--

cho y exactamente aplicada a él, por el tribunal previamente establecido por la ley". (1)

Por otra parte también, otro gran jurista Don Miguel-Mejía (2), rebatió el argumento de Vallarta, sustentando lo siguiente: Que el propósito de la Comisión al suprimir la palabra "propiedad", no fue, el de restringir al artículo só lo al campo criminal, sino que por el contrario, el Congreso no reconoció oposición al extender la "Garantía de orden judicial" a todos los derechos del hombre, por tanto, lo que impulsó a modificar el artículo 26 del Proyecto, fue un noble sentimiento a la libertad humana.

Vallarta consideró que el Congreso, para modificar el artículo 26 del Proyecto, no se inspiró en las argumentaciones del diputado Cerqueda, que desechó los argumentos de éste, que lo que inspiró al Congreso y a la Comisión a modificar dicho artículo 26, fue que este precepto sólo era aplicable al campo criminal. Para reforzar su argumento tocó el punto de la colocación del artículo 26 del Proyecto; y decía que si dicho artículo hubiera conservado su lugar que en el Proyecto tenía, es decir, donde se consignaban las garantías de los acusados, no se hubiera suscitado el problema de hacer extensivo el artículo a los fallos civiles; y al modificársele, el Congreso restringió su aplicación al campo criminal. Además argumentaba Vallarta que, no era adecuado ha-

(1) "CUESTIONES CONSTITUCIONALES" Tomo I pág. 61

(2) "ERRORES CONSTITUCIONALES" Pág. 163.

blar de propiedad cuando se tratase de la vida y de la libertad del hombre.

Emilio Rabasa⁽¹⁾, sustentó un criterio distinto de Vallarta y consideró que, la Comisión sí se inspiró en las palabras del Diputado Cerqueda, este diputado, "propuso que se dijera en general que no pueda haber fallos sino con las garantías que proponía la Comisión; ésta retiró el artículo, y después de los pocos minutos que debió gastar un diputado en rendir un informe, que de seguro fue breve, sin que conste que la sesión se suspendiera mientras que la Comisión deliberaba, ésta volvió, presentando su proyecto absolutamente conforme con la indicación de Cerqueda, en vez de las palabras "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad", el nuevo artículo decía: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado". En lo demás, el artículo conservaba en el fondo las "Garantías propuestas por la Comisión", según la frase de Cerqueda".

Habiendo hecho un breve estudio del artículo 26 del Proyecto de Constitución de 1856, podemos inferir que el Congreso Constituyente nunca tuvo como materia de discusión su fondo y su forma, pretendiendo en un principio adoptar el precepto de la Constitución norteamericana; pero dicho precepto se desvirtuó por la modificación que sufrió. La Comisión por querer resolver una cuestión que no era de esencia-

(1) "EL ARTICULO 14" Pág. 12.

en dicho artículo, cuestión que se hubiera resuelto aplazando el debate cuando se tratara el artículo 33 del mismo Proyecto, por otra parte, la preocupación de algunos diputados sobre la abolición o subsistencia de la pena de muerte, provocó el desvío del verdadero objeto del debate, girando la discusión en torno a este punto y no sobre el fondo y esencia de la garantía propuesta. La Comisión inspirada por el argumento de Cerqueda, se apoyó en éste para resolver la cuestión de la pena de muerte, cambiando la expresión: "Nadie puede ser privado de la vida y de la libertad o de la propiedad", por la que decía: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado"; de esta manera se resolvió la cuestión de la pena de muerte; pero desvirtuando por completo, la esencia del artículo 26 del Proyecto. Al presentarse a la Comisión el artículo ya reformado, la Cámara lo aprobó sin discutirlo, ni percatarse de la nueva redacción, dando como resultado, como dice Rabasa, la alteración del objeto del artículo que es, el de proteger al individuo contra cualquier autoridad (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), mediante la intervención de los tribunales. Con estas modificaciones hechas, el artículo quedó convertido en una garantía contra los actos del Poder Judicial, perdiéndose el objeto que tiene toda garantía individual, que es el de amparar al individuo contra el poder público. A este respecto el maestro Rabasa, afirma que los poderes Ejecutivo y Legislativo, "han sido muchas veces los tiranos de los pueblos", nunca los tribunales, que -

cuando más han sido perezosos, serviles o venales. El Poder Ejecutivo es un hombre, el Poder Legislativo es un parlamento; ni uno ni otro tienen superior que pueda enmendar sus actos; la Administración de Justicia está confiada a muchos tribunales que obran con separación, en categorías subordinadas y cuyos actos se remedian dentro de la Administración misma por una serie de depuraciones. Así resulta que cuando la autoridad judicial ha llegado a ser tiránica, lo ha sido obrando por cuenta y orden del Poder Ejecutivo o aplicando leyes inicuas"(1).

El artículo 26, debería haber sido modificado en las primeras palabras, porque era la esencia del debate, y la Comisión no debió haber cambiado los demás preceptos no combativos. La razón de los errores en que se incurrieron en el artículo 26 al reformarlo, está en que la Comisión creyó encontrar la fórmula de la resolución en la Constitución de 1843, por lo que "El artículo 14", resultó ser una improvisación imprudente, que acusa una ligereza muy censurable de los Constituyentes, según lo afirma Rabasa(2).

C) CONSTITUCION DE 1857

El artículo 14 de la Constitución de 1857, establecía lo siguiente:

"No podrá expedir ninguna ley retroactiva, nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a -

(1) RABASA, EMILIO. Ob. Cit. Págs. 12 y 13.

(2) IBIDEM, Pág. 17

él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley".

Los constituyentes de 1856 pretendieron consignar la garantía de audiencia en este artículo; pero debido a su redacción y a su fórmula normativa, lo que se consagró en dicho artículo fue la garantía de la exacta aplicación de la ley. Esta garantía trajo como consecuencia de que se desvirtuara el juicio de amparo convirtiéndolo en mero recurso de revisión o apelación, y la Suprema Corte de Justicia, corriendo el riesgo de convertirse en un tribunal revisor de los actos de todos los jueces federales y locales. La interpretación que se le dio al artículo desnaturalizó las ideas consagradas en los artículos 21 y 26 del Proyecto de Constitución en donde sí se plasmaban las pretensiones del Constituyente, de otorgar una garantía en favor de todo gobernado frente a actos de autoridad que afectaran su esfera jurídica, es decir, se estipulaba la garantía de audiencia en dichos artículos del Proyecto; pero al modificársele dio como resultado la garantía de la exacta aplicación de la ley, perdiéndose en esa redacción la garantía de audiencia.

El artículo 14 disponía, que para poder juzgar y sentenciar era necesario la existencia de una ley, además, que fuera exactamente aplicable al caso, de acuerdo a dicha interpretación, un hecho particular que presentara una modalidad especial no prevista en el precepto, no se aplicaría, y cualquier juez con el afán de acatarla hubiese dejado de re

resolver muchos litigios civiles o penales cuando se encontrase con la posibilidad de no poder aplicar exactamente la ley al caso concreto. Dicha interpretación provocó multitud de problemas, ya que es imposible de aplicar una ley exactamente al caso concreto.

Esto nos lleva a una serie de interrogantes: ¿Qué se entiende por esta garantía? ¿Obliga a toda autoridad a fallar un caso concreto de conformidad con el texto mismo de la ley? ¿Que se entiende por la aplicación exacta de la ley? ¿Es la aplicación literal de la misma al caso concreto?. Todos estos problemas los trataron de resolver los distintos juristas en sus obras.

Don Ignacio L. Vallarta como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, logró imponer su criterio en el sentido de considerar que el artículo 14 de la Constitución de 1857 sólo consagraba la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal. Habiéndose desechado por tal razón, todos los amparos que se promovían contra las sentencias recaídas en juicios civiles por inexacta aplicación a la ley, ya que el juicio de amparo lo estaban convirtiendo en un mero medio de legalidad y no como medio anticonstitucional.

Para fundamentar su tesis, Don Ignacio L. Vallarta, se valió de varios argumentos que el Lic. Burgoa⁽¹⁾ los con-

(1) BURGOA, IGNACIO. "Las garantías Individuales" Pág. 522 Vigésima Primera edición 1988.

templa de la siguiente manera:

- a) Argumento auténtico interpretativo del artículo 14.
- b) Argumento gramatical
- c) Argumento Constitucional.
- d) Argumento de orden jurídico en general.

A la tesis de Vallarta se opusieron principalmente -- dos grandes juristas: Don Miguel Mejía y el maestro Don Emilio Rabasa.

Pretenderé hacer un pequeño análisis de las tesis de los autores que dieron origen a las dos corrientes: La tesis de Don Ignacio L. Vallarta sostenida también por Lozano y Martínez de Castro, para quienes la garantía de la exacta aplicación de la ley solamente regía en materia penal; la otra corriente defendida por Miguel Mejía y Emilio Rabasa interpretaba el artículo 14 de la siguiente manera: Consideraba -- que la exacta aplicación de la ley no se restringía solamente a la materia penal, sino que también se aplicaba en materia civil.

a) Argumento Auténtico-Interpretativo del Artículo 14

Primer argumento que esgrimió Don Ignacio L. Vallarta en favor de su tesis, aunque al tratar el Proyecto -- Constitucional de 1856, se hizo referencia a él.

Vallarta para darle fuerza a su tesis sobre el artículo 14, que consagraba la garantía de la exacta aplicación de la ley, que sólo regía en materia penal, se basó en la inter

pretación auténtica del artículo 14, es decir, en buscar la intención que indujo a la Comisión redactora del Constituyente de 56, a la formación de dicho artículo para saber cual fue el espíritu del legislador.

Afirma Vallarta que el Constituyente no aceptó la redacción del artículo 26 del proyecto, porque, se intercalaba el vocablo "propiedad", éste, no quiso que entre los artículos que se ocupaban de las garantías de los acusados se hablase de la propiedad, y además, no quiso que lo civil estuviese sujeto a las reglas de lo criminal, y la Comisión tuvo que reformarlo. Expresa este criterio en la forma siguiente: "Si el artículo así aprobado hubiera conservado la colocación que en el Proyecto tenfa, es decir, después del artículo 24, que establece las garantías del acusado en el juicio-criminal (hoy 20 de la Constitución), después del 25 que previene que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (hoy 24 de la Constitución), nadie ni nunca habría podido creer que ese artículo 26, del que se suprimió la palabra "propiedad" muy intencionalmente, podrá tener aplicación a lo civil. Esto me parece evidente. Pero el artículo de la minuta de la Constitución, perdió su lugar, se le colocó después del que era el 4o, que abraza lo civil y lo criminal, - se formó con él el artículo 14, y de esa nueva colocación ha nacido, y no de otra parte, la pretensión de aplicarlo también a lo civil y a lo criminal.

"Fijándose en las circunstancias de que he hecho mérito

to se adquiere el convencimiento de que el Congreso restringió la aplicación de ese artículo 26 sólo a lo criminal. Se trataba en esa parte del Proyecto, de las garantías de los acusados, y la razón de método, ya que no otras más graves, como de seguro las hay, exigía que no se hablase de propiedad cuando se trataba de la vida y de la libertad del hombre. La Comisión, que obraba impulsada por los más vivos deseos de acierto y que oía las observaciones que se le hacían, no sólo en la tribuna sino en lo confidencial, como yo tuve muchas veces la honra de hacerlo, comprendió sin duda que la vida y la libertad del hombre son más preciosos derechos a los ojos de la ley, que la propiedad, y que ellas son acreedoras a más garantías, si se puede hablar así, que ésta: comprendió sin duda que exigir "la exacta aplicación de la ley" en lo civil, era sentar un principio subversivo del orden social, destructor de la propiedad misma, y principio condenado por todas las legislaciones de los países cultos, y no sólo se conformó con suprimir esa palabra "propiedad" del artículo, para referirlo sólo a lo criminal, sino que hasta le dio una redacción que no puede extenderse a lo civil, sino forzando aún el sentido de las palabras"⁽¹⁾.

Con este argumento Don Ignacio L. Vallarta trató de demostrar que, la intención fundamental que motivó al Constituyente a modificar el artículo 26 del Proyecto Constitucional de 56, fue en el sentido de que dicho precepto sólo se -

(1) VALLARTA, IGNACIO. Ob. Cit. págs. 63 a 64.

refería a los juicios criminales, y no a los civiles, intención que se demuestra según Vallarta, en el hecho de suprimir la palabra "propiedad" en la nueva redacción.

Miguel Mejía⁽¹⁾ se opuso al argumento de Vallarta, y lo refutó diciendo que el juicio de amparo es procedente para todos los negocios jurídicos civiles o criminales, por -- inexacta aplicación de la ley.

Este jurista, hizo una crítica al argumento que esgrimió Vallarta, de que el espíritu del legislador fue, el de restringir la garantía de la exacta aplicación de la ley a la materia penal, y que dicho espíritu se manifestó en la supresión de la palabra "propiedad". Mejía, hace su crítica -- en el sentido de que si la intención del legislador al borrar la palabra "propiedad" del artículo 26 del Proyecto fue la de que la garantía establecida en el Artículo 14 de la -- Constitución de 1857, no tuviese aplicación en lo civil, entonces también, al borrarse las palabras vida y libertad, tuvo el Constituyente la intención de que dicha garantía no tu viese aplicación en lo criminal. A nuestro juicio, el legis lador quiso que la vida, la libertad, la propiedad y otros -- derechos no pudieran ser afectados, sino por sentencia judi cial dictada según las formas establecidas por la ley.

Así Mejía pensaba que: "El juez que desconoce la vali dez de los títulos de propiedad, aplica inexactamente las le

(1) "ERRORES CONSTITUCIONALES" Pág. 164.

yes reguladoras de esa validez; luego procede el amparo por aplicación inexacta de esas leyes. La propiedad a que alude el artículo 27 de la Constitución, no es sin duda, la simple propiedad territorial".

"Todos los derechos civiles que están en el dominio del hombre, son una propiedad y si procede el amparo por inexacta aplicación de las leyes reguladoras de la validez de los títulos de propiedad, procede evidentemente por inexacta aplicación de la ley en todos los juicios civiles". (1)

Refutando los argumentos de Vallarta, consideró Mejía (2), que el artículo 14 de la Constitución de 1857, no fue producto de un precepto, que en el Proyecto de Constitución, estuviese colocado en la parte destinada exclusivamente a -- las garantías de los acusados en causas criminales; ni que en dicho Proyecto hubiese una parte destinada exclusivamente a las garantías de los asuntos civiles y otra a los criminales. Agrega Mejía (3), que la segunda parte del Artículo 14 nace de la fundición de los artículos 21 y 26 del Proyecto de Constitución; dichos artículos estaban comprendidos entre -- las garantías que protegían la propiedad y no entre las relativas a los juicios criminales.

Por tanto, para la debida interpretación de la Constitución, no debe atenderse al orden de sus textos. Sin embar

(1) IBIDEM. Pág. 137

(2) IBIDEM. Pág. 138

(3) IBIDEM. Pág. 139

go Don Ignacio L. Vallarta esgrimió este argumento para fundamentar su tesis, que el artículo 14 no se extendía al campo civil.

Miguel Mejía al referirse al argumento auténtico interpretativo, lo hace en los términos siguientes: "A pesar del artificio con que los Sres. Martínez de Castro y Vallarta han expuesto sus opiniones sobre que en la intención de los Constituyentes no estuvo referir el artículo 14 de nuestro Código fundamental a los negocios judiciales civiles, para proteger a los individuos contra los abusos y arbitrariedades de los jueces en la Administración de la Justicia, y no hay fundamento racional que apoye esa aserción. Por el contrario hay pruebas evidentes de su completa falsedad".

"En primer lugar: ¿Quién nos autoriza a investigar la intención del legislador, cuando los términos de la ley son claros, precisos y terminantes, y no dan ni pretextos para dudar de ella? Nadie, si no es el prurito de invadir atribuciones ajenas, de asaltar el poder público y de legislar, -- sustituyendo nuestras propias extraviadas opiniones a los -- preceptos de la ley". Continúa diciendo Mejía: "¿Quién nos autoriza para meternos a investigar otra intención, otra voluntad, otro espíritu distinto del manifestado claramente -- por el legislador? Proceder así no es interpretar la ley, si no defraudarla, insultando a la vez el buen sentido, pues nada hay que indigne tanto, como el empeño con que se pretende convencernos de que la ley no dice lo que todo el mundo ve -

en ella; de que no contiene la garantía que claramente establece".

"¿En dónde hemos de buscar ese espíritu? ¿En las opiniones de la Comisión de Constitución, formada de unos cuantos individuos? ¿En los discursos de algunos diputados? Unos y otras son fuentes muy inseguras para la revelación de la voluntad de todo un Congreso. Cuando se elabora una ley entre muchas personas, aunque todas estén de acuerdo en la redacción, no lo están siempre en sus motivos y en sus alcances. A unos les parecen buenas por una causa; a otros por otra, tal vez contraria. Quién la cree buena por demasiado limitada; quién por muy liberal. Y estoy seguro, que si a cada diputado se le pregunta el porqué de su voto, acaso no resultarán dos respuestas enteramente iguales. No hay, pues, cosa más peligrosa, que tratar de buscar la razón de una ley en las ideas aisladas de tales o cuales diputados".⁽¹⁾

b) Argumento Gramatical

En este argumento, que le sirvió para afianzar sus tesis, determinó Vallarta, que en el Artículo 14 Constitucional se empleaban los términos "juzgado" y "sentenciado", y que éstos, solamente aludían a los juicios criminales, porque en la materia civil a una persona no se le puede juzgar ni sentenciar, ya que en esos juicios el objeto de la contienda son los derechos y obligaciones de los litigantes.

Primero haremos referencia a las ideas del Sr. Don Jg

(1) IBIDEM. Págs : 175 a 180.

sé María Lozano, respecto a la expresión del artículo 14, -- "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado"; en los términos si guientes expone sus ideas: "Las palabras de que se sirve -- nuestro artículo, en la parte que analizamos demuestran a -- nuestro juicio, que se trata de materia criminal y no de negocios civiles. Se dice con propiedad que alguien es juzgado, cuando es sometido a juicio para averiguar y decir sobre su responsabilidad criminal. Si se trata de negocios civiles, ora se hable del actor o del demandado, no son estos -- los que son juzgados sino el negocio y los encontrados derechos que se contravienen. En ambos juicios hay un hecho -- fundamental que forma la materia del debate: en el criminal -- un delito, en el civil, un contrato u otro hecho que crea -- obligaciones y derechos; pero en el primero el hecho, el delito imputado al responsable, se identifica de tal manera -- con éste, que propiamente puede decirse que es juzgada la -- persona; en el segundo no hay esa identificación; la materia propiamente del juicio es el hecho controvertido, abstracción hecha de las personas del demandante y del demandado".

Y Continúa diciendo: "si cuando se trata de negocios-civiles no puede decirse con propiedad que es juzgada la persona sino el negocio, menos puede decirse que aquella es sentenciada. Se dice bien en un asunto civil que éste ha sido-fallado o sentenciado; pero no puede decirse con la misma -- propiedad que las personas a quienes tal asunto incumbe, con el carácter de demandante o de demandados han sido "senten--

ciadas". Por el contrario tratándose de materia penal, la expresión es rigurosamente propia, el reo ha sido sentenciado". (1)

Ahora, nos ocuparemos del argumento gramatical que esgrimió Vallarta, que lo formuló de la siguiente manera: "En efecto, el pronombre "nadie" con que comienza el artículo, se refiere a las personas y nunca a las cosas; la frase "juzgado y sentenciado" de que se sirve en el lenguaje forense solo se usa hablándose de causas criminales, y aún en estilo vulgar nadie dice que es alguien juzgado y sentenciado por acciones civiles, sino por tal o cual delito. Y las palabras finales del artículo "Por el tribunal previamente establecido por la ley", se refieren con tal evidencia sólo a lo criminal, que extenderlas a lo civil sería traspasar los límites del absurdo para llegar a lo ridículo". (2)

Don Miguel Mejía rebate este argumento de la siguiente manera; él consideró que los vocablos "juzgado" y "sentenciado" han sido usados en todos los tiempos de nuestra historia jurídica, y que los litigantes en asuntos judiciales civiles son también juzgados y sentenciados, como del mismo modo que el acusador y el acusado son juzgados y sentenciados, que a esto, hace referencia tanto la legislación como la doctrina, y que además son tecnicismos usados por distintas leyes y pone como ejemplo la Constitución Española de 1812, el

(1) JOSE MARIA LOZANO "Tratado de los Derechos del Hombre". Pág. 250

(2) VALLARTA, IGNACIO. Ob. Cit. Pág. 64 Tomo I.

artículo 8 y 9 de las Bases Orgánicas, en donde dichos tecnicismos son aplicados tanto en los negocios civiles como en los negocios criminales, y continúa Mejía argumentando, que si Vallarta y Lozano basaron su argumento en el sentido de que el artículo 14 comprendía únicamente a la materia criminal, porque, sólo se puede juzgar y sentenciar a las personas y no a las cosas, y nos dice Mejía, que si la posición fuera contraria, es decir, que este artículo se aplicara a las personas en los negocios civiles y a los delitos en los asuntos criminales, ¿No sería una posición falsa?, además -- "¿Quién puede ser condenado sin haber sido juzgado y sentenciado? ¿Quién que vea en la parte resolutive de toda sentencia dictada en juicio civil, negará que los negocios, civiles se condena al demandado a dar o hacer tal o cual cosa? ..." "La ley y la Doctrina y la Jurisprudencia reprueban y condenan por falsa y desatinada, la idea de que los términos "juzgado" y "sentenciado" no son aplicables a las personas comprometidas a los procesos civiles".⁽¹⁾

El criterio de Rabasa⁽²⁾ respecto a este problema es el siguiente: Consideró que la interpretación que a los términos "juzgado y sentenciados", da Vallarta, es errónea; porque la interpretación gramatical es la más débil, y además, hace notar que el vocablo "sentenciado" es impropio cuando se refiere a una persona en la materia penal como en la civil, porque de acuerdo a la gramática, el verbo sentenciar,

(1) "ERRORES CONSTITUCIONALES" Pág. 150 y 153

(2) "ARTICULO 14" Págs. 36 y 37.

no se utiliza en casos que tengan como complemento directo a la persona. El vocablo "sentenciado" que encontramos en el artículo 14 de la Constitución de 1857, se equipara a los vocablos "condenado" o "absuelto", (ya que la condenación o absolución es la resolución que le pone fin a un procedimiento) "Sentenciar es dictar sentencia; entendiéndose que la sentencia puede ser condenatoria o absolutoria... De otro modo: -- una sentencia que absuelve, no es menos sentencia que la que condena así pues, pudiéramos decir del condenado a muerte que fue "sentenciado" a muerte; del acusado absuelto tendríamos que decir que fue sentenciado a la libertad absoluta, expresión que choca con el sentido que se ha dado al verbo en el vulgo y que del vulgo ha pasado al foro".

Respecto al término "juzgar", el Lic. Ignacio Burgoa - (1) nos dice: "Que por juzgar a una persona se entiende emitir respecto de ella algún juicio u opinión, los cuales pueden recaer sobre muy diversos aspectos de su vida jurídica". Así, a un individuo se le puede juzgar penalmente, cuando el juicio respectivo se establece tomando en consideración su acción delictiva; pero también puede emitirse un juicio respecto a su actividad civil".

Para concluir, podemos decir que el artículo 14 es -- un concepto híbrido. La primera parte está copiada de las Bases Orgánicas, de modo que la redacción no es obra de la --

(1) "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES" Pág. 525.

Comisión, pero no deja de ser censurable la improvisación -- irreflexiva. Además el Constituyente de 1856, estaba acos-- tumbrado a que en el lenguaje jurídico los vocablos "juzgado y sentenciado" se aplicaran indistintamente a las personas -- tanto en los negocios civiles como penales.

Las fuentes de donde surgió el artículo 14 de la Constitución de 1857 y donde se inspiraron nuestros Constituyen-- tes, demuestran que la interpretación del artículo se extien-- de tanto a lo civil como a lo criminal.

c) Argumento Constitucional

De este argumento se valió Vallarta, para fundamen-- tar su tesis respecto al problema de la interpretación del -- artículo 14 de la Constitución de 1857, considerando que si-- se hacía extensivo el mencionado precepto, tanto en la mate-- ría penal como en la civil, el Poder Judicial Federal, al re-- visar todas las sentencias dictadas por los tribunales de -- los Estados que no hubiesen aplicado exactamente la ley, -- atentaba contra la soberanía de los Estados.

Para exponer más claramente este argumento transcribi-- remos algunos párrafos de su obra: "Si so pretexto de juzgar -- si una ley civil está o no exactamente aplicada a un caso, -- afirmaba, fuera lícito a los tribunales federales revisar -- los procedimientos de los jueces locales, bastaría la deman-- da más temeraria de un litigante pidiendo esa revisión con -- el nombre de amparo, para que se abriera luego el juicio que

hubiera de decidir de la aplicación exacta o inexacta de la ley al hecho, y esto no sólo tratándose de sentencia definitiva, sino hasta de autos de mero trámite". "No se necesita decir más para ver con evidencia cómo en semejante sistema la independencia del Poder Judicial de los Estados llega a ser una sangrienta burla".

"La soberanía de los Estados está restringida, es - - cierto, por la Constitución; pero las facultades que a los - poderes federales no están expresamente concedidas, se en - tienden reservadas a los Estados. Se necesita, pues, un tex - to expreso que conceda una facultad determinada, para que és - ta se pueda llamar propia de los poderes federales. Y ¿Cuál es ese texto que autoriza al Poder Judicial de la Federación para examinar la forma o el fondo de una causa civil de la - competencia de los tribunales locales? No la hay. En lo cri - minal, por el contrario, existen textos que facultan a aque - llos para juzgar por la vfa de amparo de los procedimientos - del juez local en Cualquier Estado del Proceso; que los auto - rizan para inquirir si el auto de prisión está pronunciado a su tiempo; si se decreta una prisión por deuda civil; si se imponen penas inusitadas y trascendentales; si se juzga dos - veces por el mismo delito, etc., y en todos estos casos, ya se trate de sentencias definitivas, ya de autos interlocuto - rios, el amparo es procedente y la soberanía de los Estados, no se lastima, porque hay textos expresos en la Constitución que facultan al Poder Judicial Federal para ingerirse bajo -

ciertas condiciones en la administración de la justicia criminal de los Estados; pero no puede suceder lo mismo en lo civil desde el momento que falta un texto expreso constitucional que conceda iguales facultades".⁽¹⁾

Vallarta con el propósito de salvar el artículo 14 en su aplicación a la materia penal, consideró que no teniendo la Federación más facultades que las concedidas expresamente por la Constitución, la revisión en materia civil no expresamente autorizada, es atentado contra la soberanía de los Estados; pero que tratándose de materia penal, no sucede lo mismo, porque la Constitución autoriza expresamente la intervención de los tribunales federales, y la soberanía de los Estados no es lesionada.

Como observa Rabasa⁽²⁾, si el Poder Federal no tenía más facultades que las que la Constitución le daba en materia penal, el Poder Judicial Federal solamente podría intervenir en los casos que Vallarta hace mención, porque son los que la Constitución autoriza, y siguiendo este criterio, nos dice Rabasa, que tampoco deberían ser sometidas a revisión de la Federación, las sentencias penales de los tribunales de los Estados; porque se estaría atentando contra su soberanía. Por último es necesario aclarar que el Poder Judicial si estaba facultado en el artículo 101 Fracc. I, de la Constitución de 1857 para determinar y decidir si la sentencia de algún tribunal estatal había violado o no la garantía contenida en el artículo 14.

(1) Ob. Cit. Pág. 76 a 79

(2) "ARTICULO 14" Pág. 76

d) Argumentos de Orden Jurídico General

Con este argumento Vallarta, trata de reforzar la interpretación que hace al artículo 14 Constitucional y valiéndose de un estudio comparativo de las distintas legislaciones, concluye que la teoría de la exacta aplicación de la ley civil es inoperante; porque aplicando dicha teoría muchos litigios quedarían sin fallos por falta de la ley exactamente aplicable a ellos, además, los tribunales por falta de ley aplicable no estarían expeditos para administrar justicia; estas legislaciones de distintos países reconocen la imposibilidad de aplicar a los negocios civiles la ley exactamente, por las lagunas e insuficiencia de la ley, que se encuentra en todo ordenamiento jurídico, y para resolver estos casos en donde no se puede aplicar exactamente una norma jurídica, al juez se le conceden facultades para resolverlos, a través de un criterio de equidad, basados en los principios generales de derecho.

En los siguientes términos razonaba: "Desde la legislación romana, hasta nuestro moderno Código Civil, todas las legislaciones reconocen la insuficiencia de la ley civil para preveer y expresar todos los casos posibles y proclaman la necesidad de la interpretación judicial como medio inexcusable de suplir las omisiones del legislador. Appreciando el altísimo interés social de que ningún pleito quede sin fallo por falta de una Ley Exactamente Aplicable al Caso, han encontrado la salvación de ese interés en la interpretación ju

dicial, que faculta a los tribunales para resolver los litigios, aún cuando no haya ley que a ellos pueda aplicarse con exactitud" (1). Mejía con razón sostuvo que Vallarta confundió: "La exacta aplicación de la Ley" con la "Aplicación Literal".

A este respecto Vallarta nos dice: "¿Qué se entiende por aplicación exacta de la ley? ¿Qué por su interpretación racional en casos de silencio, insuficiencia, u obscuridad de su texto? La aplicación exacta de la ley es la que se hace resolviendo un caso comprendido en sus literales preceptos, sin ampliarlos; para sujetar a su imperio otros casos que ellos no comprendan, y sin que para ésto pueda alegarse ni la razón, ni el espíritu de la ley, ni la equivalencia, ni la voluntad presunta del legislador, ni la analogía ni -- los argumentos al absurdo, a simili, ad majus, etc., etc., -- aplicación exacta de la ley es la que excluye toda interpretación, aún para suplir su silencio o insuficiencia. En lo criminal sí se debe aplicar exactamente la ley, y cualquier interpretación es un atentado del juez contra la libertad, -- la honra o la vida del hombre".

"Y por interpretación racional de la ley se entiende su aplicación, aunque no sea exacta ni literal a los casos -- que el legislador no expresó ni previó; pero que están comprendidos en su espíritu incluyendo en su razón o motivos --

(1) VALLARTA L. IGNACIO. Ob. Cit. Pág. 65.

que se rigen por la analogía, que se resuelven en último extremo por los Principios Generales de Derecho. La interpretación de la ley es en una palabra, su aplicación a más casos de lo que su letra expresa, su aplicación no exacta ni estricta sino ampliativa y extensiva, en lo civil. Así se aplica, así se interpretan las leyes según todas las legislaciones cultas, y así deben por necesidad interpretarse, so pena de destruir el orden social".(1)

Mejía se opone a ese argumento de la siguiente manera: "Aplicar exactamente la ley, no es, como lo entiende el señor Vallarta, según su sistema de exagerar los extremos para abrir un abismo profundo entre ellos, aplicarla según sus términos "literales", sin tomar en cuenta jamás el espíritu, la intención del legislador; sino aplicarla como he dicho, a todos los casos y a solo los casos en ella comprendidos; y comprendidos, no según el materialismo de las palabras, sino como racionalmente aparezca habérsela dado a entender el legislador. Interpretar la ley, no es salir de los casos comprendidos en ella, sino averiguar lo que el legislador quiere decir. Por ésto, cuando la ley en sus términos literales es bastante clara, no hay lugar a investigar otra intención del legislador distinta de la que ha manifestado; así cuando falta esa claridad, se debe buscar la intención en los motivos de la ley, en las analogías, en las doctrinas y demás fuentes de ilustración; es decir, se debe interpretar; pero-

(1) "CUESTIONES CONSTITUCIONALES" Págs. 332 y 333.

jamás haciéndola comprender casos para los cuales evidentemente no se ha dado. En resumen, aplicar exactamente la ley es aplicarla a sólo los casos y a todos los casos para los que el legislador quiso darla, una vez que su inteligencia se ha fijado por los medios antes indicados; pero nunca interpretándola en el sentido de hacerla extensiva a casos que el legislador ni expresó, ni previó. Esto es lo que se observa en lo criminal, y esto es lo que debe observarse en lo civil. Aplicar en esta materia una ley a casos para los que evidentemente no se expidió, aunque haya la misma o mayor razón, es un abuso, una arbitrariedad". (1)

Vallarta fundó su argumento de que la garantía de la exacta aplicación de la ley solo operaba en materia penal; porque en esta regía: El Principio de Nulla Poena, NULLUM DELICTUM SINE LEGE, no así en materia civil" en la que conforme al artículo 20 del Código civil (1884 y de 1870), los juicios se podían fallar de acuerdo "con el sentido natural y el espíritu de la ley", y cuando no pudieran establecerse éstos, se decidirían "según los principios generales del derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso". (2) Más tales principios no son los principios de equidad, de moral, o religión, sino las reglas generales de Derecho consagradas en leyes positivas.

(1) Ob. Cit. Págs. 289, 290.

(2) BURGEOA, IGNACIO. Ob. Cit. Pág. 522

Para concluir con este estudio, es necesario aclarar que Don Ignacio L. Vallarta, confundió la aplicación exacta de la ley, con la aplicación literal, al considerar que la ley penal debe aplicarse a la letra, rechazando absolutamente la interpretación y el arbitrio judicial; además, confundió el arbitrio judicial con la aplicación exacta de la ley.

Es necesario determinar, que el arbitrio judicial, debe de entenderse como la facultad otorgada a los jueces para recurrir a las reglas de interpretación para explicar y dilucidar la verdadera inteligencia de la ley. Pero nunca el arbitrio judicial, debe suplir las leyes sustituyéndolas por otras.. A este respecto, Mejía afirmó: "Las leyes no pueden abrazar todas las hipótesis, tan variadas, tan numerosas que cada día se presentan en la práctica; pero entonces los jueces deben ocurrir, no al arbitrio de aplicar leyes análogas, doctrinas y principios de equidad no sancionados por la ley positiva, sino a las reglas de interpretación".⁽¹⁾

De acuerdo a lo dicho se puede inferir que, no hay incompatibilidad entre la aplicación exacta de la ley y la interpretación, ni tampoco los jueces deben estar sujetos a la letra material de la ley, lo que no está permitido, es ampliar o restringir la ley por medio de una interpretación extensiva o restrictiva. Entendiéndose de esta manera, la exacta aplicación de la ley; se puede afirmar que el artícu-

(1) Ob. Cit. Pág. 261.

lo 14 de la Constitución de 1857 debió regir tanto en materia criminal como en civil.

D) CONSTITUCION DE 1917

Los análisis que se hicieron al artículo 14 de la Constitución de 1857, fueron por centenares. En nuestro foro se suscitaron infinidad de controversias para resolver las cuestiones que suscitaron los amparos, promovidos por violación a la garantía de la exacta aplicación de la ley.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1917, hubo una serie de proyectos para modificar el artículo 14. Haremos referencia de algunos de ellos.

La Secretaría de Gobernación el 7 de noviembre de 1896, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para reformar algunos artículos constitucionales, incluyendo se el artículo 14. La solución que propuso la Secretaría, para resolver el problema, consistió en limitar al orden penal la garantía de ser juzgado y sentenciado por leyes exactamente aplicables al caso, permitiendo que en materia civil, a falta de ley expresa, el fallo se fundaría en los principios generales del derecho. Dicho proyecto nunca fue discutido en la Cámara, la reforma al artículo 14 se proponía en los siguientes términos:

"Artículo 14. Ninguna ley tendrá efectos retroactivos Nadie puede ser juzgado, ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y aplicadas a él-

por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

En materia civil, a falta de ley expresa, se decidirá la controversia conforme a los principios generales del derecho". (1)

Posteriormente a este proyecto de reforma al Artículo 14 Constitucional de 1857, se publicaron una serie de estudios sobre la reforma a dicho artículo, en la revista de Legislación y Jurisprudencia, realizadas por juristas mexicanos.

El licenciado Fernando Vega mediante un estudio que - dió a conocer en dicha revista, propuso la siguiente reforma al artículo 14 Constitucional de 1857. "No se podrá expedir ni aplicar ninguna ley con efectos retroactivos, excepto en materia penal, cuando la ley nueva favorezca la condición -- del reo".

"Nadie puede ser juzgado en materia penal sino, por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicada a él por el tribunal previamente establecido por la ley".

"En todo juicio civil las partes tendrán las siguientes garantías, además de las que se otorgan en la sección -- primera de esta constitución:

I. Que sean emplazados legalmente.

(1) "DIARIOS DE DEBATES" De la Cámara de Diputados 1896.

- II. Que sean oídos por sí o por mandatario constituido conforme a la ley del procedimiento.
- III. Que se le reciba el pleito a prueba debiendo serlo.
- IV. Que se les admite las pruebas que ofrezcan en tiempo y forma, si no es contra derecho.
- V. Que los hechos sobre que descansa el fallo, sean estimados legalmente.
- VI. Que si la sentencia se funda en ley debe ser vigente y tomada del cuerpo de disposiciones, que deban regir el caso por razón del fuero y la materia.
- VII. Que la sentencia definitiva sea congruente con la demanda y las excepciones". (1)

Otro proyecto de reforma al artículo 14 que apareció publicado en la revista de Legislación y Jurisprudencia fue elaborado por el Lic. José de Jesús Peña, en los siguientes términos:

"Artículo 14.- Nadie será juzgado sino conforme a las leyes o principios legales anteriores al hecho, por autoridades previamente instituidas para su aplicación mediante la exacta observancia de las formas y tramitaciones para ello establecidas de antemano por la ley. Esta respetará en todo hombre dentro los límites razonables, al derecho de ser oi-

(1) "REVISTA LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA" (De julio a Dic.) 1901. - -- Págs. 107, 108.

dos" (1)

El artículo 14 fue reformado hasta 1916, según propuesta hecha en sesión ordinaria del Congreso Constituyente del 20 de diciembre de 1916 y aceptada por unanimidad el 21 de diciembre del mismo año. (2)

En dicha reforma desapareció la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia civil, disponiéndose en el cuarto párrafo lo siguiente:

"En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho".

En materia penal se dispuso lo siguiente:

"En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley y exactamente aplicable al delito de que se trate."

La garantía de audiencia queda consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional vigente.

- (1) "REVISTA DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA" (Núm. Ene a Jul) 1905. Pág. 172
 (2) "DIARIO DE DEBATE" Del Congreso Constituyente Tomo I.

CAPITULO II
LA GARANTIA DE AUDIENCIA DEL ARTICULO
14 CONSTITUCIONAL VIGENTE

El artículo 14 de la Constitución consagra cuatro garantías de seguridad jurídica que son las siguientes:

1. La garantía de la irretroactividad legal en su primer párrafo.
2. La de audiencia, en el segundo párrafo.
3. La garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal en el tercer párrafo.
4. La garantía de legalidad en materia jurisdiccional civil en su cuarto párrafo.

Nos ocuparemos exclusivamente del estudio de la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo de dicho artículo que dispone:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades - - esenciales del procedimiento y conforme a las leyes - expedidas con anterioridad al hecho".

Para llevar a cabo el estudio de esta garantía y determinar el alcance de la misma, analizaremos los siguientes puntos: Quiénes son los titulares de la garantía de audiencia, cuál es el acto de autoridad condicionado por la misma, los bienes jurídicos que tutela y las cuatro subgarantías que integran a la garantía en estudio.

A) TITULARES DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Los titulares de la garantía de audiencia, serán todos -- los sujetos que tengan la calidad de gobernados, bajo ésta -- acepción debe de entenderse el vocablo "Nadie" utilizado en el segundo párrafo del artículo 14, es decir, que "Ningún" -- gobernado podrá ser privado del goce de dicha garantía.

Es necesario determinar que se entiende por gobernado por tal vamos a entender todo sujeto cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por un acto de autoridad que tenga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad y que provenga de cualquier órgano del Estado.

Ahora bien, ¿quiénes son los sujetos que pueden estar en la situación de gobernados? La naturaleza de gobernado -- puede darse en distintos entes jurídicos, tales como, las -- personas físicas o individuos, las personas morales de derecho privado, las personas de derecho social, las de derecho público, (cuando estos entes hayan asumido el carácter de gobernado frente a otro órgano del Estado, es decir, se encuentren en una relación de supra a subordinación) y los organismos descentralizados.

Con vista en tales consideraciones se puede concluir, que al utilizarse el vocablo "Nadie" (ningún gobernado) en -- el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, se hizo -- con la finalidad de proteger a cualquier persona física, sin tomar en consideración su nacionalidad, condición civil, se-

do, religión, etc., así como, a las personas morales antes mencionadas, contra actos de autoridad que afecten su esfera jurídica, salvo las excepciones que la Constitución consigna.

B) ACTO CONDICIONADO POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Antes de referirnos al acto de autoridad condicionado por dicha garantía, es necesario establecer que se entiende por acto de autoridad.

Por acto de autoridad podemos entender, todo aquel -- que proviene de un órgano del Estado y que tiene como atributos esenciales, la unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Se dice que todo acto de autoridad es unilateral, -- porque para su existencia no requiere la presencia de la voluntad del particular al que va dirigido el acto; es imperativo porque la voluntad del Estado se impone contra y sobre la voluntad de cualquier particular, teniendo éste la obligación de cumplirlo y por último se dice que es coercitivo, -- porque si no es acatado, el Estado puede hacerlo cumplir, mediante la fuerza pública.

El acto de autoridad siempre va dirigido a una o varias personas que frente a él se les llama gobernado, y va a emanar de las relaciones que se den entre la autoridad y el gobernado, a esta relación se le denomina de supra a subordinación, porque los sujetos que intervienen en ella se encuentran colocados en planos distintos, por una parte, los órganos del Estado en ejercicio del poder público, es decir, rea

lizando actos de autoridad que tienen como característica la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, y por la otra, los gobernados en cuya esfera jurídica operan dichos actos.- Esta relación está regulada por la Constitución, que establece los medios legales a los que debe someterse la actividad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público, -- así todo acto de autoridad que realicen dichos órganos frente a cualquier gobernado, deberán cumplir con las exigencias y requisitos que establece la Constitución.

En esta relación de supra a subordinación el gobierno constituye el sujeto activo, porque la Constitución establece las garantías para su beneficio y obliga a los gobernantes a hacer o no hacer en beneficio del gobernado, los órganos del Estado constituyen los sujetos pasivos, su conducta no debe vulnerar los derechos mínimos del gobernado.

Habiéndose establecido el concepto de acto de autoridad nos ocuparemos del "acto de privación", que es el acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia, porque no todos los actos de autoridad pueden estar condicionados por la garantía de audiencia, sino sólo los de privación.

Por "acto de privación" debe entenderse, el acto de autoridad en virtud del cual se segrega de la esfera jurídica del gobernado un bien material o inmaterial o la impedición para ejercer un derecho, siendo esa segregación su finalidad.

Hay que distinguir entre "acto de molestia", condicionado por la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, y "el acto de privación" que es el que está sometido a la garantía que estudiamos.

El concepto general de molestia se entiende como una perturbación o afectación a la esfera jurídica del gobernado dentro de ese concepto general se incluye el acto de privación, ya que el acto de molestia tiene un alcance mucho más amplio que el de privación, en efecto el segundo párrafo del artículo 14 opera solamente frente a actos de autoridad que impliquen la disminución de la esfera jurídica del gobernado y aún habiendo disminución en la esfera del gobernado, cuando no tenga dicho acto como finalidad la merma de la esfera jurídica del gobernado (sino una mera afectación), estaremos en presencia de un acto de molestia.

C) BIENES TUTELADOS POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Los bienes que protege la garantía consagrada en segundo párrafo del artículo 14 Constitucional son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos de todo gobernado. Ahora bien, nuestro estudio lo enfocaremos a cada uno de estos bienes jurídicos.

La "Vida" como Primer Bien Tutelado.- Filosóficamente hay una dificultad muy grande para dar una definición de vida; pero hay que concretarse a determinar el sentido de este vocablo que se le da en el artículo 14 Constitucional.

Este concepto debemos entenderlo como la existencia - misma de la persona, entendiéndose como existencia la realización de la esencia. A través del concepto "vida" esta garantía protege la existencia del gobernado, que es el gobernado mismo, contra actos de autoridad que pretenda privarla, al tutelar este bien jurídico no sólo protege la vida del -- hombre, sino también la integridad psico-física y moral de - toda persona.

La "Libertad" como Segundo Bien Tutelado.- La garantía de audiencia va a tutelar a la "libertad", como facultad genérica natural de actuar del individuo, que consiste en la realización de los fines que él mismo se forja a través de - los medios idóneos que él mismo elige. Esta facultad genérica puede desarrollarse de distintas formas particulares y en distintos ámbitos y cuando la actuación libre del hombre se ejerce en determinados ámbitos y bajo formas particulares se constituyen "Las libertades específicas" (libertad de prensa, de expresión, de trabajo, etc.).

Así, la garantía de audiencia no sólo protege la libertad física del hombre, sino a todas las libertades específicas que la Constitución consagra, contra actos de autoridad que tiendan a privarlas.

La Propiedad como Tercer Bien Tutelado.-- Para tener una noción de ésta tendremos que recurrir al derecho civil.

En Roma la consideraron como un derecho absoluto que originaba para su titular el derecho de abusar de la cosa. - Los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en una pequeña fórmula: *ius utendi, fruendi et abutendi*, de acuerdo a dicha fórmula podía el dueño utilizar la cosa, aprovechar los frutos y disponer de la cosa a su arbitrio.

Bonnet define a la propiedad: "Como el derecho - - real tipo, en virtud del cual en un medio social dado y en el seno de una organización jurídica determinada, una persona tiene la prerrogativa legal de apropiarse por actos materiales o por actos jurídicos todas las utilidades inherentes de una cosa". (1)

Para el maestro Rojina Villegas, la propiedad se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal por virtud de una relación que se origina entre el titular y ese sujeto. (2)

En nuestro Código Civil vigente no encontramos una definición de la propiedad, sino que se establece en el artículo 830 de dicho ordenamiento, que es el propietario, determinando lo siguiente: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fi

(1) CIT. POR ANTONIO DE IBARROLA. "Cosas y Sucesiones" Pág.149 Edit. Porrúa, México.

(2) CIT. POR LUIS ARAUJO VALDIVIA "Cosas y Sucesiones" Edit. Cajica. hoja 184.

jen las leyes".

En realidad, la mayor parte de los tratadistas del derecho civil están de acuerdo en admitir las tres características del derecho de propiedad: el derecho de uso, como facultad que tiene el propietario de utilizar el bien, el derecho de disfrute, a través de éste el propietario puede hacer suyos los frutos y el derecho de disponer del bien, como la facultad que tiene el dueño de la cosa de realizar actos de dominio de diversa índole.

En nuestro derecho vigente el titular de la propiedad puede usar, disfrutar y disponer de una cosa, siempre y cuando no perjudique al interés social, así, la propiedad ya no constituye un derecho absoluto, sino que se limita en aras del interés social. El artículo 27 Constitucional faculta a la nación para imponer a la propiedad las modalidades que sean necesarias conforme al interés social.

De lo expuesto podremos determinar, que la propiedad, es la relación jurídica entre una persona a quien se le atribuye los derechos de usar, disfrutar y disponer de la cosa y un sujeto pasivo universal que tiene la obligación de respetarla, distinguiéndose frente a terceros de la simple posesión originaria, en que la propiedad reviste una formalidad especial, respecto a bienes inmuebles, que consiste en su inscripción en el registro público de la propiedad, de acuerdo a esta formalidad existe la propiedad auténtica y falsa,-

legítima o ilegítima, verdadera o aparente.

La propiedad engendra tres derechos fundamentales (de uso, disfrute y disposición) y la garantía de audiencia va a protegerlos contra cualquier acto de autoridad que importe - sus privaciones.

Ahora bien, hay que determinar si dicha garantía protege la propiedad verdadera y falsa, la legítima e ilegítima la real o la aparente.

La garantía de audiencia impone la obligación a la autoridad del Estado a respetar los derechos tutelados por - ella, por consecuencia a toda autoridad se le prohíbe privar a una persona de sus propiedades, sino se siguen las formalidades que marca dicha garantía. Su finalidad es proteger -- cualquier tipo de propiedad, porque en el juicio de amparo - que se promueve por violación a dicha garantía, se va a proteger al gobernado por haber sido privado de sus propiedades por algún acto de autoridad, y dicho juicio no va a resolver la controversia entre dos o más sujetos que disputen la titularidad de ese derecho, pues no va a decidir quien es el propietario de ese bien, ya que esa facultad es de los tribunales comunes, sino se concreta a proteger al propietario, sea legítimo o ilegítimo, falso o verdadero, real o aparente, -- que se le pretenda aplicar un acto de privación sin haberse observado los requisitos que se consignan en la garantía de audiencia, así lo dispone la Suprema Corte en su tesis, don-

de trata la cuestión relativa a la procedencia del juicio de garantía para proteger la propiedad:

"La jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido - que en el amparo no debe discutirse, ni definirse - - cuestiones de dominio, cuya apreciación compete a los jueces comunes que conozcan de los juicios respectivos; cuando esas cuestiones civiles no sean objeto -- esencial del juicio de garantías y que solo en amparos contra la sentencia en que el juicio sobre propiedad se dicten, es dable a los tribunales federales -- analizar la certeza del dominio discutido". (1)

Como conclusión se puede decir, que la garantía de audiencia protege a cualquier tipo de propiedad contra actos de autoridad que pretenda privarla sin que se hayan observado las formalidades que exige la ley respectiva.

"La Posesión" Como Cuarto Bien Tutelado.- Para delimitar el alcance de dicha garantía, respecto a este bien jurídico, es necesario determinar, que es la posesión y distinguir, cuando estamos en presencia de la tenencia material -- que no está protegida por la ley y cuando frente a la posesión como bien tutelado por la garantía de audiencia.

En el Derecho Romano se consideraba la posesión, según Savigny (2), como una relación o estado de hecho que permitía ejercer un poder físico exclusivo para ejecutar actos-

(1) TESIS, 273, 274, 275 DE LA COMPILACION 1917-1965 Tercera Sala, Tomo XVIII Pág. 1245.- Hurtado Leopoldo y Coags. XVII Pág. 988, Maderra Carlos; Pág. 2454, García Vda. de Granada María; LXXIV Pág. 3037 Torres de Hernández Esperanza; LXXIV Págs. 1534, Amparo Andrea.

(2) CIT. POR ANTONIO DE IBARROLA "Cosas y Sucesiones" Pág. 85. Edit. Porrúa, México, 1957.

materiales sobre una cosa, con ánimo de dueño o de utilizar la cosa para sí. Para estar en presencia de la posesión se necesitaba la existencia de dos elementos: El corpus, como poder físico exclusivo sobre el objeto, y el animus, como voluntad de poseer el objeto como suyo.

En la teoría expuesta por Savigny, la posesión es un estado de hecho que permite a una persona ejercer un poder físico exclusivo sobre una cosa, con el ánimo de dueño o utilizar la cosa para sí; pero consideraba que no bastaba la intención de comportarse como dueño, sino que también se necesitaba la demostración de hechos o actos objetivos que demostraran la intención de poseer una cosa.

En esta teoría subjetiva, los elementos de la posesión son: El corpus, que es el conjunto de actos materiales que demuestran la existencia del poder físico que ejerce el poseedor sobre la cosa para retenerla en forma exclusiva. Por sí solo el corpus no implica la posesión, sino que genera un estado de cosas que se llama detentación, pues si no existe el animus no hay posesión. El animus, como segundo elemento, consiste en ejercer los actos materiales de la detentación con la intención de conducirse como propietario, a título de dominio.

Entendida la posesión de acuerdo a esta teoría, no quedaría como bien tutelado por la garantía de audiencia, porque no se podría determinar la existencia o no existencia

de un verdadero estado de posesión, ya que el animus domini es difícil de comprobar y tendrfa no solo que presumirse.

En la teoría objetiva, cuyo exponente es IHERING reconoce la existencia de los elementos corpus y animus; pero -- los entiende en forma muy diferente a Savigny. Para Ihering el corpus no queda constituido por una simple relación física de lugar o aproximidad o de contacto entre el hombre y la cosa, sino que para que esa relación física adquiriera significación jurídica, es necesario que exista un interés. Este interés motiva la voluntad del poseedor de perseguir un fin determinado y ese fin no es otro que llevar a cabo la explotación económica de la cosa. En cuanto al animus, Ihering, consideraba que está indisolublemente ligado al corpus y lo entiende como un determinado propósito de explotación económica de la cosa, así, para él, el animus y corpus no son más que dos aspectos en una misma relación: El animus, el propósito de servirse de las cosas para sus necesidades, y el corpus, la exteriorización de ese mismo propósito, es decir, el corpus para Ihering, es la exteriorización del derecho de propiedad.

Por tanto Ihering considera a la posesión como un poder de hecho que una persona ejerce sobre una cosa; pero para que ese poder de hecho pueda considerarse como posesión es necesario que la persona que esté desempeñándola, pueda ejercitar todos o algunos de los derechos subjetivos atribuidos a la propiedad, y ese poder de hecho que se ejerce sobre

una cosa necesariamente debe tener un origen, que se le denomina Causa Possessionis; tal causa por su naturaleza jurídica puede generar para la persona que ejerce dicho poder cualquier de los derechos subjetivos, que se le atribuyen a la propiedad y de acuerdo a ello se puede clasificar a la posesión en: posesión originaria y posesión derivada. Estaremos en presencia de una posesión originaria, cuando la causa possessionis imputa al sujeto que ejercita el poder de hecho, los derechos de usar, disfrutar y disponer de la cosa, y estaremos hablando de una posesión derivada, cuando la causa possessionis genera para el sujeto que ejerce el poder de hecho, el derecho de usar y disfrutar excluyendo el de disponer.

La garantía de audiencia protege tanto la posesión originaria como a la derivada, en virtud, de que en el segundo párrafo del artículo 14 no se hace ninguna distinción de la misma, sino que únicamente se refiere a que nadie puede ser privado de sus posesiones. Así el artículo 791 del Código Civil vigente que adopta la doctrina de Ihering, considera como poseedores de la cosa al originario como al derivado.

Por tanto, basta justificar que se ejerce la posesión originaria o derivada, para que el poseedor obtenga en cualquier momento la protección constitucional; pero siempre que esa posesión reconozca una causa jurídicamente apta para generar todos o alguno de los derechos atribuibles a la propiedad, es decir, que no basta que haya poder de hecho sobre la

cosa, sino que es necesario que exista una causa jurídica -- que impute al sujeto, alguno o todos los derechos atribuíbles a la propiedad.

La Suprema Corte ha acogido esta idea de que la garantía de audiencia protege tanto a la posesión originaria como derivada sosteniendo la tesis respectiva de la siguiente manera:

"El Código Civil vigente que en el Distrito y Territorios Federales, da un nuevo concepto de posesión al establecer en su artículo 790, que es poseedor de una cosa, el que ejerce sobre ella un poder de hecho y al disponer en el artículo 791, que cuando en virtud de un acto jurídico, el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder, en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores, y el que la posee a título de propietario, tiene una posesión originaria y el otro una posesión derivada. De acuerdo -- con las disposiciones citadas, para considerar poseedora a una persona, ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario, como exigía la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, sino que basta que justifique que ejerce una posesión de hecho sobre la cosa, habiendo ya dos clases de posesión, o sea, la originaria, que es la que tiene el propietario, y la derivada que es aquella que se considera para quienes como el usufructuario, el arrendatario y el depositario, les asista el derecho de retener temporalmente la cosa en su poder, no puede considerarse --

aplicable aquella jurisprudencia, sino para las entidades federativas en las que estén aún en vigor legislaciones que contengan el precepto de posesión que en el sentido de la relacionada jurisprudencia daba el Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1884".⁽¹⁾

En el juicio de amparo, por lo que toca a la violación de la garantía de audiencia, no se va a decidir por cuestiones posesorias, no se va a discutir si la posesión es buena o mala, basta que el gobernado demuestre que el poder de hecho no proviene de ningún hecho delictuoso, para que reciba la protección constitucional, contra actos de autoridad que no cumplan con lo dispuesto en el 14 Constitucional, así lo determina la corte en la tesis siguiente:

"Demostrado el hecho de la posesión, ésta debe ser respetada en acatamiento al artículo 14 Constitucional, sin que los jueces federales tengan facultades para decidir si esa posesión es buena o mala".⁽²⁾

"Los Derechos", Como Quinto Bien Tutelado.- Son todos los derechos que integran la esfera jurídica de los gobernados, este vocablo comprende todos los derechos subjetivos. La definición al concepto de "Derechos Subjetivos" ha dado

- (1) TESIS, 254 COMPILACION 1917 A 1935.- 3a. Sala 5/a. Epoca Tomo LXIX Pág. 5153, Saldaña Juana y en el mismo sentido las Tesis sustentadas en las ejecutorias siguientes: Tomo LXXVII Pág. 211 Vega Jiménez Macario y Coags.; Tomo XCVI, Pág. 355 Ayala Hernández Rosario; Tomo LXXVI Pág. 4536 Ornelas Juan Nepomuceno.
- (2) TESIS 254 COMPILACION 1917 A 1966.- 3/a. Sala Quinta Epoca Tomo LXII Pág. 542 Hernández Vda. de Ovilla Aurora; LXVIII Pág. 2559, Gómez Alfredo; LXX Pág. 4529, Flores María. Pág. 3128, Ibarra M. Juan y Coags. LXIII Pág. 8774 Silva José Cruz, y Tesis 267 del Apéndice -- 1975, Tercera Sala; Idem. Tesis 213 del Apéndice 1985.

lugar a diversas teorías en el derecho; pero nosotros vamos a entender por derecho subjetivo la facultad nacida de una situación jurídica concreta establecida por una norma jurídica; pero no toda facultad derivada de la norma puede considerarse como derecho subjetivo, sino solamente cuando de la situación jurídica surja la facultad que tiene una persona de exigir a otra el cumplimiento de una obligación correlativa.

Por tanto, para que exista derecho subjetivo a favor de una persona, es necesario que la norma jurídica establezca la facultad de exigir el cumplimiento de un deber correlativo.

La garantía de audiencia tutela todos los derechos -- subjetivos del gobernado y no podrán ser privados por ningún acto de autoridad, sino se siguen las disposiciones que determina el artículo 14 Constitucional.

D) LAS CUATRO GARANTÍAS INTEGRANTES DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

La garantía de audiencia se integra por cuatro subgarantías de seguridad jurídica necesariamente concurrentes y que son las siguientes:

- I. "MEDIANTE JUICIO".
- II. Que dicho juicio se siga ANTE TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS.
- III. Que en el mismo se SIGAN LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO.

IV. Que se dicte una resolución en ese juicio que sea CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO.

PRIMERA SUBGARANTIA "MEDIANTE JUICIO"

Es necesario precisar qué se entiende por juicio desde el punto de vista del artículo 14 Constitucional. El concepto de juicio utilizado en dicho artículo equivale a la idea de procedimiento, y por éste debemos entender el conjunto de actos concatenados entre sí; pero que convergen todos en una finalidad común que les da una unidad y esa finalidad consiste en resolver un conflicto jurídico.

El juicio se desarrolla a través de los órganos del Estado ejerciendo la función jurisdiccional, éste, va a ser el canal por donde va a pasar el litigio, termina en un acto jurisdiccional que va a dirimir una controversia mediante la fijación del derecho objetivo, y el acto de autoridad en que termina el juicio, es el que entraña la privación.

Ahora bien, el órgano del Estado para resolver necesita conocer el punto contencioso que provoca la función jurisdiccional, que es el origen del acto jurisdiccional y para conocer la controversia necesita escuchar a las partes; pero no solo escucharlas sino brindarles oportunidad de aportar pruebas para efectos de producir su defensa.

Se puede determinar que, para que la privación de cualquier bien tutelado por dicha garantía sea válida, es ne

cesario que ese acto de privación sea emitido a través de un procedimiento en donde se ejerza la función jurisdiccional.- El concepto de juicio no equivale necesariamente a un proceso judicial en donde se esté ventilando un conflicto jurídico, sino el concepto de juicio utilizado en el artículo 14 - equivale a todo procedimiento, y basta que en un procedimiento cualquiera, se le dé oportunidad a la persona para oponer se al acto de autoridad para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera controversia jurídica.

El procedimiento de acuerdo al artículo 14, puede ser ventilado, tomando en consideración los efectos del acto de autoridad, ante:

1. Autoridades materialmente jurisdiccionales.
2. Autoridades materialmente administrativas.
3. Autoridades formal y materialmente judiciales.

1. Se entiende por autoridades materialmente jurisdiccionales, aquellas cuyas funciones principales son las de dirimir controversias jurídicas de acuerdo a la competencia legal que tengan, aunque su índole formal sea administrativa, es decir, que el órgano que realice la función jurisdiccional, pertenezca al Poder Ejecutivo.

2. Las materialmente administrativas excepcionalmente realizan funciones jurisdiccionales, siendo su función principal la realización de actos administrativos.

3. Las autoridades formal y materialmente judiciales, su función primordial es la dicción del Derecho mediante soluciones a controversias sometidas a su competencia, y además pertenecen al Poder Judicial federal o local. Corresponde de dicha función tomando en cuenta los dos puntos de vista a los tribunales propiamente dichos.

Los efectos del acto de privación plantean varias hipótesis,⁽¹⁾ en cuanto se pueda someter el procedimiento ante cualquiera de las autoridades mencionadas, siendo éstas las siguientes:

a) El procedimiento se ventilará ante autoridades materialmente jurisdiccionales, cuando el bien material de la privación egrese de la esfera del particular para ingresar a otra esfera de otro particular. En esta hipótesis el procedimiento podrá seguirse ante autoridades que realicen la función jurisdiccional, aunque dichas autoridades sean formalmente administrativas, en otras palabras cuando el acto de privación pueda recaer en las propiedades, posesiones o derecho de un gobernado, el juicio que se siga deberá ventilarse ante dichas autoridades.

b) El procedimiento deberá seguirse ante autoridades materialmente administrativas, es decir ante autoridades que tengan como función principal la realización de actos administrativos, cuando el acto de privación recaiga en un bien-

(1) BURGOA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales" Edición Vigésimo Primera. Págs. 543 a 548, México, 1988.

que ingrese a la esfera del Estado o cuando tenga por origen el incumplimiento de una obligación pública subjetiva individual del gobernado en favor del Estado, así por ejemplo cuando se trate de conflictos suscitados por relaciones de supra a subordinación, es decir, por actos administrativos de imperio que vayan dirigidos al gobernado y que tiendan a privarlo de algún bien jurídico tutelado por la garantía de audiencia, el procedimiento se podrá ventilar ante la autoridad -- que pretenda emitir el acto privativo o ante su superior jerárquico, de acuerdo con lo que dispongan las leyes correspondientes.

El procedimiento deberá constituirse legalmente, como medio para que el gobernado pueda oponerse a todo acto administrativo de privación.

Ahora bien, el juicio que se siga ante dichas autoridades, no va a ser un verdadero proceso donde vaya a dirimirse una controversia, sino, será un procedimiento en donde al gobernado se le dará la oportunidad de defenderse de un acto administrativo que pretenda privarle de algunos de los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia y dicha oportunidad debe darse antes de que se realice el acto administrativo, para que no se viole la garantía que se consagra en el segundo párrafo del artículo 14. El procedimiento deberá ventilarse ante las autoridades que van a realizar el acto administrativo, o ante su superior jerárquico según lo

dispongan las leyes, y no ante las autoridades jurisdiccionales, porque sería tanto como entorpecer las funciones de la administración pública, además si el acto administrativo va a emanar de una autoridad administrativa, ésta es la que tiene que escuchar en defensa previa al gobernado, para emitir, después de haberlo escuchado, el acto administrativo, y no una autoridad jurisdiccional ya que ésta no va a ser la que va a emitir ese acto privativo.

Además, toda ley que faculta a la autoridad administrativa a realizar actos de privación en detrimento del gobernado deberá instituir previamente un procedimiento de defensa, independientemente del recurso de impugnación de dicho acto.

c) Las autoridades formal y materialmente judiciales, conocerán de los juicios relativos, a actos de privación que recaigan sobre la vida y la libertad personal del gobernado y en general cuando se trata de materia penal. El fundamento de esta consideración lo encontramos en el artículo 21 -- Constitucional, que dispone, que la imposición de las penas corporales es facultad del poder judicial, y en consecuencia cuando un acto de autoridad tienda a privar de la vida o de la libertad debe seguirse un juicio judicial. La Suprema -- Corte ha establecido la tesis general respecto que las autoridades administrativas, no pueden emitir actos de privación -- contra la posesión y derechos, según consta en la tesis ju--

jurisprudencial que transcribimos:

"Carecen de facultades (las autoridades administrativas) para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene".⁽¹⁾

Se puede determinar, que dicha prohibición opera solamente sobre autoridades administrativas, cuando éstas ejecuten algún acto de privación en perjuicio del gobernado invadiendo facultades de las autoridades judiciales para resolver controversias sobre los bienes que protege la garantía de audiencia.

Concluyendo, el concepto de juicio debe entenderse como un elemento previo al acto de privación, y éste en cualquiera de sus manifestaciones debe ser previo al acto que se va a emitir, porque antes de la privación debe dársele a la persona oportunidad de defenderse.

La palabra "mediante" significa por medio de, el juicio es un medio para privar de alguno de los bienes protegidos por la garantía de audiencia al gobernado. La privación es el fin y el juicio es el medio, y por lógica, el medio tiene que ser antes que el fin, y por consecuencia, el procedimiento o juicio debe preceder al acto de privación.

(1) COMPILACION DE 1912-1965 Tesis 27. Sala Segunda, Apéndice al Tomo -- CXVIII, Tesis 167.

SEGUNDA SUBGARANTIA "ANTE TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS".

Esta subgarantía viene a completar a la primera determinando que, el juicio debe ventilarse ante tribunales previamente establecidos, por tribunales no debe entenderse nada más los judiciales propiamente establecidos, sino que comprenden a cualquiera de las autoridades antes mencionadas, - que realicen actos de autoridad.

Estos tribunales y órganos del Estado deben ser previos, es decir, que deben tener una existencia anterior al caso concreto. Esta subgarantía se relaciona con la garantía consagrada en el artículo 13 de la Constitución que establece, que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, entendiéndose por esto, los de comisión, que son los que no tienen una competencia genérica, sino sólo están capacitados para conocer de uno o varios casos concretos determinados.

Se concluye, que esta subgarantía a través del adverbio "previamente" establece que nadie puede ser juzgado por tribunales por comisión, sino que los tribunales deben tener una competencia general y una existencia anterior al caso -- concreto.

TERCERA SUBGARANTIA ESPECIFICA "OBSERVANCIA DE LAS -- FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO"

Esta subgarantía constituye la parte esencial y medular de la garantía de audiencia, porque establece que en el

procedimiento se cumplen, por la autoridad que va a emitir el acto de privación, con las formalidades procesales esenciales.

Estas formalidades se derivan de la naturaleza misma de la función jurisdiccional, que se desarrolla en el procedimiento o juicio a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

El órgano del Estado que pretenda resolver un conflicto jurídico, necesita para resolver éste, conocer el punto contencioso, y para conocer de una manera verídica la controversia se requiere que otorgue a las partes la oportunidad de defensa.

Por consiguiente antes de que se emita el acto privativo deben observarse las formalidades esenciales del procedimiento, siendo éstas:

- 1a. Oportunidad de defensa u oposición.
- 2a. Oportunidad probatoria.

La primera consiste en que la autoridad jurisdiccional para resolver una controversia, tiene la obligación de oír a las partes en el juicio, para que éstas puedan oponerse a un posible acto de privación. Esta oportunidad de defensa se manifiesta a través de distintos actos procesales siendo éstos: la notificación, el emplazamiento, el término para oponerse al pretendido acto de privación, Pero no bas-

ta para resolver un conflicto jurisdiccional la oposición -- del presunto afectado, sino se requiere que se le conceda la oportunidad probatoria, es decir, la oportunidad de probar - los hechos en que funda su oposición, manifestándose ésta en distintas formas procesales, tales como: la audiencia, las - reglas concernientes al ofrecimiento, rendición y valoración de probanza, etc.

Por tanto, cuando una autoridad jurisdiccional no conceda al gobernado alguna de estas formalidades (oportunidad de defensa y oportunidad probatoria) se estará violando la - garantía de audiencia, por contravenir la tercera subgaran--tía.

CUARTA SUBGARANTIA "CONFORME A LAS LEYES EXPEDIDAS -- CON ANTERIORIDAD AL HECHO"

Esta subgarantía implica la necesidad de que el acto de privación, que es la culminación del juicio, se dicte - - "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho":

Una resolución que se dé, a un conflicto jurisdiccional, debe ajustarse a la ley aplicable que lo rige, es decir, debe de cumplirse con la garantía de legalidad consignada en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, y dicha -- ley debe ser previa al hecho que motiva o determina un acto de privación. Esta subgarantía corrobora a la garantía de - la no retroactividad legal consignada en el primer párrafo - del artículo 14 Constitucional.

Alcance de la Garantía de Audiencia.- La garantía de audiencia constituye uno de los pilares de nuestro orden jurídico, ya que sin ella no se puede concebir un estado de derecho. En virtud de la importancia que tiene dicha garantía, la Suprema Corte ha establecido su alcance a través de diversos criterios.

La Suprema Corte ha dicho, que la garantía de audiencia no sólo es eficaz frente a la autoridad administrativa y judicial, sino que funciona frente a la autoridad legislativa y así lo determina en la tesis siguiente:

"Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia, para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, (las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinan en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conocer la oportunidad para hacer su defensa), sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oigan a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.

De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta pueda en sus leyes omitirla, se sancionaría una omni-

potencia de tal autoridad y se dirigiera a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional, y sería contrario a la intención del constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía la actividad del Estado en cualquiera de sus formas".⁽¹⁾

Así, las leyes que expide el Poder Legislativo, sobre cualquier materia y que prevean actos de privación en detrimento de la esfera jurídica del gobernado, deben instituir un procedimiento por medio del cual las autoridades encargadas de aplicarlas oigan en defensa y reciban sus pruebas a los presuntos afectados, y será inconstitucional toda ley ordinaria que no establezca la garantía de audiencia en favor de los gobernados.

Además, la Suprema Corte establece que para que la garantía de audiencia sea eficaz en materia legislativa deben darse tres supuestos, y así lo determina en la siguiente tesis:

"El primero de estos supuestos, que viene siendo una condición sine qua non es el de que exista un derecho que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14. Esto quiere decir, que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevee el precepto constitucional que la establece..."

(1) INFORME ANUAL DE 1947 Segunda Sala Pág. 26, y en el mismo sentido - los Informes Anuales de 1944.

"Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es el de que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea en verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada "la colaboración del particular" en el procedimiento) consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa y esa intervención se concreta en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas que acreditan los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza (tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa) sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en el que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar.

Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal (nosotros diríamos excepcionadas), como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la pro

pia Constitución, en las que, como se ha establecido-jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado". (1)

La Suprema Corte ha ido más lejos, y dice, que aunque la ley ordinaria no prevea la señalada garantía, toda autoridad del país antes de privar a un gobernado de cualquiera de los bienes tutelados por la garantía de audiencia debe escucharlo y recibir las pruebas que rindan para su defensa, el fundamento lógico de esta consideración estriba en la supremacía que tiene el 14 Constitucional sobre la legislación ordinaria, y así lo estipula en los siguientes términos:

"Aunque una ley no marque el procedimiento que se debe seguir cuando con su aplicación se prive de derechos a una persona, ello no debe obstar para que se le oiga, ya que es obligación de las autoridades ajustar sus actos y decisiones a lo que dispone la Constitución General, según lo manda el artículo 133 de ésta, y por consiguiente, la violación de la garantía de audiencia no proviene de la aplicación de la ley común, sino de la no observancia al aplicar la ley, de lo que determinan los artículos 14 y 133 de la Constitución, no siendo imputable tal omisión más que a la autoridad que aplicó aquella ley y no a la que la expidió. y siendo esto así, no es preciso que se pida amparo contra la ley misma, o contra su expedición para que sea procedente el juicio que se promueve contra el acto de aplicación, ni la circunstancia de no señalarse dicha ley como acto reclamado, signi-

(1) INFORMES ANUALES DE 1944. Segunda Sala, Pág. 63; el de 1946. Segunda Sala Pág 61; el de 1947 Segunda Sala, Pág. 25 y el de 1970, Pleno, - Pág. 261, Informe de 1982, Tesis I, Pleno.

fique consentimiento en que se aplique sin audiencia-
previa". (1)

Respecto al alcance de la garantía de audiencia en ma-
teria administrativa lo trataremos en el Capítulo IV de este
trabajo.

(1) AMPARO Y REVISION 2128/52. Florencio González, G1z. 13 Nov. de 1958
Unanimidad de 4 votos. Ponente: Franco Carreño 6/a. Epoca Tomo XVII
2/a. Sala Pág. 29. Tesis Jurisprudencial 314 del Apéndice 1975, se-
gún sala. Idem, Tesis 338 del Apéndice 1985.

CAPITULO III
EL ACTO ADMINISTRATIVO

A) CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es necesario establecer con claridad el concepto del acto administrativo, en virtud de que queda condicionado por la garantía de audiencia para proteger a todo gobernado contra éstos o cualquier otro acto, cuando sean privativos y la autoridad al emitirlos no siga las formalidades del procedimiento.

Para tal efecto se considera conveniente distinguir los dos puntos de vista desde los cuales se puede enfocar el acto administrativo, siendo éstos: el material y el formal. Desde el punto de vista formal se toma en cuenta el órgano de donde emana el acto, se prescinde de la naturaleza intrínseca del acto, y desde el punto de vista material se prescinde del órgano donde emana y solo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto.

Será por tanto, acto administrativo en sentido formal todo aquel que emana de un órgano encargado de realizar la función administrativa. Y será un acto administrativo en sentido material aquel que tenga un contenido administrativo independientemente de la naturaleza del órgano de donde emana.

Antes de pasar al estudio del acto administrativo, considerado desde el punto de vista material, haremos referencia a las tres actividades esenciales del Estado, para poder determinar a cual de las actividades del Estado pertene-

ce la realización de los actos administrativos y poder establecer sus características esenciales.

El Estado va a realizar su actividad a través de la función legislativa, ejecutiva y judicial, teniendo cada una de ellas cualidades esenciales. Para diferenciar una de otra es necesario tomar los dos puntos de vista ya mencionados, es decir, el material y el formal.

La función legislativa desde el punto de vista formal es la actividad que el Estado realiza a través de los órganos legislativos, función que normalmente realiza el Poder Legislativo, constituyendo la actividad del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, a la creación del acto que genera situaciones jurídicas generales. La función legislativa vista a través del criterio material prescinde del órgano de donde emana y se toma en consideración exclusivamente la naturaleza intrínseca del acto. Considerado como acto principal de esta función a la ley.

El acto legislativo materialmente considerado tiene las siguientes características:

1. Es un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.
2. Es abstracto e impersonal.
3. Es general y permanente.
4. Es obligatorio.
5. Constituye un acto imperativo que está provisto de una --

sanción.

La función jurisdiccional también puede analizarse -- desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

La función jurisdiccional vista formalmente es la actividad que desarrolla el Estado a través del Poder Judicial, cuando se habla de esta función en su aspecto formal solamente se toma en cuenta el órgano que la realiza.

Cuando se habla de la función jurisdiccional, desde el punto de vista material, se va a tomar en cuenta los elementos propios que van a caracterizar al acto jurisdiccional. Esta función se manifiesta fundamentalmente a través de un acto, que es la sentencia, que va a crear situaciones jurídicas e individuales.

Es fácil diferenciar el acto legislativo del acto jurisdiccional, ya que uno crea situaciones jurídicas generales y el otro crea situaciones jurídicas individuales.

La diferencia resulta difícil tratándose del acto jurisdiccional y del acto administrativo, porque ambos crean situaciones jurídicas individuales, sin embargo tienen elementos esenciales que los van a caracterizar.

El acto jurisdiccional se va a caracterizar, no por el efecto jurídico que produzca, sino por su motivo y su fin,

es decir, por el elemento que provoca dicho acto y por el resultado que se persiga con él. El acto jurisdiccional tiene como antecedente o motivo una situación de conflicto preexistente, y la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto, va a constituir el primer elemento del acto jurisdiccional; pero para estar en presencia de un acto jurisdiccional es necesario que se cumpla con la finalidad del acto, que es la de declarar imparcialmente el derecho en los casos de conflicto, esta declaración del derecho va a constituir - el segundo elemento, por tanto, se requiere que se de una decisión que resuelva la controversia, además, ese acto jurisdiccional que tiene como fin hacer respetar el derecho debetener un carácter fijo y estable.

La función administrativa comprendiendo los dos aspectos, el formal y el material, constituye la actividad que -- normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, ésta se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concreto y a los actos materiales, que tienen como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en relación con otros órganos públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía.⁽¹⁾

De lo anterior podemos determinar que la función administrativa desde el punto de vista formal, es la actividad -

(1) SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo" Pág. 143. Quinta Edición. México, 1972.

que normalmente realiza el Poder Ejecutivo y se considera como acto principal de esta función a la decisión administrativa. Desde el punto de vista material podemos considerar a la función administrativa como la actividad que realiza el Estado, consistente en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales y que se realiza bajo un orden jurídico.

Entendida así la función administrativa es fácil diferenciarla de las otras funciones. La función legislativa se distingue de la administrativa, en que la primera nunca realiza actos materiales ni crea situaciones jurídicas para casos individuales, sino por el contrario, dicha función es creadora de situaciones jurídicas generales.

La función administrativa se va a distinguir de la función jurisdiccional en lo siguiente: la primera no requiere de un conflicto preexistente para que la provoque, ni tiene como finalidad aplicar el derecho para resolver una controversia como sucede en la función jurisdiccional. La actividad administrativa previene conflictos por medidas de policía; pero cuando surge un conflicto ésta interviene; pero no con la finalidad de resolver la controversia, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.

La función administrativa tiene las siguientes características:

1. Se desenvuelve dentro de un orden jurídico.

2. No supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.
3. Es una función del Estado que se le asigna generalmente al Poder Ejecutivo.
4. Es una función práctica y concreta, sus efectos son limitados.
5. Esta función crea actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas concretas.
6. La función administrativa se realiza por medio del régimen de policía.

El Poder Judicial como el Poder Legislativo realizan por excepción actos administrativos, digamos a modo de ejemplo, los nombramientos de los empleados, ascensos, licencias, etc., así, como el conocimiento que tiene el Poder Judicial de los actos de jurisdicción voluntaria. También, ciertos actos que realiza el Ejecutivo no se pueden considerar administrativos porque tiene una naturaleza jurídica distinta, - como el ejercicio de la facultad reglamentaria que es materialmente legislativa, las resoluciones de controversias en materia agraria, obrera, fiscal, etc., que son actos de contenido jurisdiccional.

Estas consideraciones nos llevan a determinar que las funciones que realizan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial no son homogéneas, ya que el Poder Ejecutivo no solo dicta actos administrativos, sino que emite otros actos que tienen un contenido eminentemente legislativo o jurisdiccio-

nal. Lo mismo ocurre con los otros dos poderes; pero estos casos de excepción no van a alterar las funciones de carácter principal que tienen encomendadas cada uno de estos poderes.

De la actividad del Poder Ejecutivo surgen distintos actos, los actos administrativos, los actos de gobierno y -- los actos de administración.

Nos ocuparemos en primer término del acto administrativo ya que es el objeto de estudio en este capítulo.

El acto administrativo no ha sido definido por nuestra legislación y tendremos que recurrir a la doctrina para dar un concepto de él. Hay autores que toman en cuenta ciertos elementos del acto administrativo para definirlo, mientras que otros toman diferentes elementos, no habiendo unidad de criterio respecto al concepto. La definición a la -- que nos apegaremos porque creemos que es la más completa, es la que nos dá el maestro Serra Rojas, quien considera al acto administrativo como: "Una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la -- Administración Pública y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".⁽¹⁾

De dicha definición podremos obtener las características del acto administrativo, siendo éstas las siguientes: -

(1) "DERECHO ADMINISTRATIVO" Pág. 246.

1. Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.
2. Emanada de una autoridad administrativa en el ejercicio de la función administrativa.
3. Por ser un acto unilateral va a determinar una situación jurídica concreta.
4. Crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas.
5. Su finalidad es la satisfacción de un interés general. ;

En esta definición se toma en cuenta tanto el punto de vista formal como el material, se puede inferir que; el acto administrativo no presupone un conflicto, ni va a resolver controversias, sino que implica una decisión ejecutoria, es decir, una determinación de derechos y obligaciones de las personas jurídicas, que tiene como objeto la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

La decisión es unilateral, porque emana únicamente de la Administración Pública, sin necesidad de que intervenga la voluntad de los administrados. El acto emana de la autoridad administrativa, porque es la función que corresponde al Poder Ejecutivo, de acuerdo al artículo 89 de la Constitución.

Hay ciertos actos que produce la Administración Pública, que no son considerados como actos administrativos, tales como los actos de gobierno que emanan del Poder Ejecutivo, que no son actos administrativos por no reunir las características de éste, estos van a asegurar la existencia y mante

nimiento del propio Estado e impulsan y orientan su desarrollo de acuerdo con ciertos programas. (1)

Tampoco se consideran como actos administrativos los llamados actos de administración, pues, si bien producen efectos jurídicos en el interior de la misma, no producen en relación a terceros. La Administración dicta una serie de medidas destinadas a regular su funcionamiento, algunas de estas medidas no constituyen actos jurídicos, sin embargo otros sí son verdaderos actos jurídicos, en el sentido de que ponen a cargo de los agentes de la Administración en el ejercicio de sus funciones, determinadas obligaciones cuyo desconocimiento podrán ser sancionadas con penas disciplinarias; pero éstos actos de administración no producen efectos en favor o en contra de terceros.

Los actos legislativos o jurisdiccionales realizados por el Ejecutivo no pueden considerarse actos administrativos porque su contenido no es ese, aunque formalmente sí constituyen actos administrativos por emanar del Poder Ejecutivo. Por tanto, el acto administrativo pleno debe ser formal y materialmente administrativo.

B) CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Existen en la doctrina varias clasificaciones de los actos administrativos, según el punto de vista que se adopte para-

(1) FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo". Pág. 63. Décima Tercera Edición, México, 1969.

agruparlos en diversas categorías, con frecuencia se observa que un mismo acto se encuentra en categorías distintas, esto se debe a que los criterios varían de un autor a otro.

Para la clasificación que vamos a hacer del acto administrativo tomaremos algunos de los criterios principales.

I. Actos Materiales y Actos Jurídicos

Algunos autores dan esta división en base a la naturaleza de los actos administrativos y clasificándolos en:

- a) Actos materiales son aquellos hechos naturales o voluntarios que no producen consecuencias de derechos.
- b) El acto jurídico es un acto de voluntad cuyo objeto es producir efectos jurídicos, éstos van a crear o modificar el orden jurídico.

Solamente vamos a tomar en cuenta para nuestro estudio los actos materiales que sean antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico, es decir, aquellos que integran el procedimiento de formación del acto administrativo.

II. Actos de Autoridad y Actos de Gestión

Esta es una de las clasificaciones tradicionales del acto administrativo, se admite que frente a los actos que realiza el Estado como soberano existen otros que el Estado realiza como gestor y que están sometidos al derecho privado.

- a) El Acto de Autoridad es aquel que proviene de un -

órgano del Estado, y que tiene las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, este acto emana de las relaciones de supra a subordinación que se dan entre el Estado en ejercicio de sus funciones soberanas y los particulares.

El acto de autoridad es unilateral, porque para su existencia y eficacia jurídica no necesita la voluntad de los particulares, el ser imperativo implica la necesidad que tiene el particular en acatarlo, en virtud de que su voluntad se encuentra supeditada a la del Estado, y por último la coercitividad es la característica que permite al Estado hacerse respetar y ejecutarlo coercitivamente por distintos medios.

b) Los actos de gestión; son aquellos que emanan de la administración pública; pero no reúne las características del acto de autoridad (unilateralidad, imperatividad y coercitividad). Estos actos se dan en relaciones de coordinación es decir, el Estado como el particular se colocan en el mismo plano; pero, aún cuando realice actos de derecho privado, no deja de estar sometido al derecho público, no deja de ser Estado. Estos actos no son considerados por algunos autores como actos administrativos, porque para su eficacia, requieren de la presencia de la voluntad del particular como la voluntad del Estado, además, no es su actividad de imperio la que se encauza, ni contienen la cualidad de coerciti-

vidad.

III. Actos Unilaterales, Bilaterales y Plurilaterales

Esta clasificación se ha hecho tomando en cuenta las voluntades que intervienen en la formación del acto. Y estos actos a su vez, de acuerdo con las voluntades que intervienen para su formación, pueden ser: simples, colegiados, complejos, de unión y el contrato.

a) EL ACTO SIMPLE.- Está formado por una sola voluntad por eso se llama unilateral. éste va a conservar su carácter; aunque en el procedimiento previo a su emanación tenga la presencia de otros actos como consultas, opiniones, etc. Estos actos simples se manifiestan generalmente como decisiones administrativas.

b) EL ACTO COLEGIAL.- Son aquellos que para su formación intervienen otras voluntades; pero emanan únicamente de un órgano de la Administración Pública, es decir, estos actos se forman con la colaboración de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la Administración Pública.

c) EL ACTO COMPLEJO.- Es aquel que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. En estos actos complejos todas las voluntades se unen a una sola voluntad, dentro de éstos encontramos al refrendo ministerial consignado en el artículo 92 de la Constitución.

que establece que los actos presidenciales para ser obedecidos necesitan estar firmados por los Secretarios del Despacho encargados del ramo a que el asunto corresponda.

Pueden darse otros tipos de actos distintos al complejo como aquellos donde concurren varias voluntades, pero no forman un solo acto, sino que dan lugar al nacimiento de una serie de actos que se condicionan.

d) ACTO UNION.- En estos actos también intervienen varias voluntades; aunque se caracterizan porque ni sus finalidades son idénticas ni sus efectos son de dar nacimiento a una situación jurídica individual, ejemplo: tenemos los actos de nombramientos de empleados públicos.

f) CONTRATO.- El contrato es un acto jurídico que para su formación requiere la concurrencia de varias voluntades, pero no se puede considerar como acto administrativo, ni como acto propio de la función administrativa; sin embargo hay que tomarlo en consideración porque constituye un acto del derecho administrativo.

IV. Actos Reglados u Obligatorios y Actos Discrecionales

a) ACTO REGLA.- Estos constituyen la mera ejecución de la ley, el funcionario público está obligado a actuar de acuerdo con los mandatos de la ley. En este tipo de actos la ley va a determinar exactamente como debe actuar la

Administración, además establece su competencia y las condiciones sobre las que tiene que sujetar su actuación para no dejar margen a elegir el procedimiento a seguir, según la apreciación que la autoridad haga a las circunstancias del caso. Estos actos se basan en el principio de que la actuación de cualquier órgano del Estado debe estar prevista y autorizada por una disposición general, excepción hecha de la facultad discrecional.

b) ACTOS DISCRECIONALES.- Estos resultan del ejercicio de la facultad discrecional, que consiste, en que la ley deja a la Administración un poder o margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento debe obrar o como debe obrar; en fin que contenido debe darle a su actuación. Esta facultad va a permitir que los funcionarios decidan con un margen grande sobre el alcance de la aplicación de una norma.

El legislador da un marco dentro del cual la autoridad administrativa puede actuar libremente de acuerdo a las circunstancias, es decir, la facultad discrecional deberá estar prevista en forma expresa en la ley o cuando la ley utilice términos permisivos o facultativos, se establece de una manera tácita dicha facultad, también se le dará libertad de decidir su actuación por consideración de carácter subjetivo.

Esta facultad está subordinada al principio de legalidad y así lo ha sostenido la Suprema Corte en varias ejecuto

rias. Transcribiremos algunas de ellas:

"El uso del arbitrio sólo es legítimo cuando el funcionario que de él goza se apega en datos objetivos, y partiendo de estos datos, razona las conclusiones a que llega en ejercicio del mismo arbitrio". (1)

"El ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del Artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del Juez, - sí está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto y contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los preceptos generales del derecho". (2)

Debe distinguirse la facultad discrecional del poder arbitrario, este último, carece de fundamento legal y es una manifestación de voluntad del titular de algún órgano admi--

(1) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION-VI Epoca, Vol. IV Amparo en revisión 3167/56. C.I.A. HULERA EUZKADI, S.A. 23 de Octubre de 1957, 5 votos - Ponente Felipe Tena Ramírez.

(2) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tomo IV, Pág. 120 Segunda Sala VI Epoca, Amparo en Revisión, 6489/55 Cía. de la Fábrica de Papel.

nistrativo intencionalmente contraria a los intereses públicos; mientras que en la facultad discrecional, la autoridad que va a hacer uso de ella, lo hace dentro de un marco de legalidad y dicha facultad como se dijo, está prevista en la ley.

V. Actos Internos y Actos Externos

a) ACTOS INTERNOS.- Estos actos son los que tienen eficacia dentro de la Administración y no producen efectos sobre terceros, su contenido se refiere a la regulación interna de dicha administración, y tienen como finalidad lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella.

Estos actos pueden manifestarse como medidas de orden y de disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, así, por ejemplo la fijación de labores que a cada empleado le corresponde dentro de una oficina, la conducta que éstos deben observar. Estos actos comprenden la reglamentación que debe observarse en el despacho de los asuntos, éstos tendrán solamente carácter interno, cuando no se establezcan como garantía para los particulares, también quedan incluidos como actos internos las circulares, instrucciones y disposiciones administrativas.

b) ACTOS EXTERNOS.- A través de estos actos la Administración Pública realiza sus funciones fundamentales, como son, la de prestar los servicios a su cargo y las de ordenar y controlar la acción de los particulares. Estos actos pro-

ducen efectos con relación a terceros.

VI. Actos Instrumentales, Actos Definitivos y Actos de Ejercicios.

A) ACTOS INSTRUMENTALES.- A estos actos, también se les llaman actos preliminares y de procedimiento, sirven de medio para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Estos actos son necesarios para que se pueda llevar eficientemente el ejercicio de la función administrativa, no tienen el carácter de resolutive, sino que van a preparar una resolución administrativa; pero que contribuyen en su mayor parte a la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público. A través de dichas facultades el Poder Público puede exigir a los particulares la presentación de libros, papeles, estados de contabilidad, etc., para comprobar si cumplen con las disposiciones sanitarias y de policía.

b) ACTOS DEFINITIVOS.- Son aquellos actos básicos que realiza la Administración y que implican el ejercicio de la función administrativa, es decir, estos actos constituyen las decisiones administrativas, ejemplo; una concesión de servicios públicos, una declaración de expropiación por causa de utilidad pública, etc.

c) ACTOS DE EJECUCION.- Son los actos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, en otras palabras van a dar cumplimiento a --

las determinaciones del acto definitivo. Este tipo de actos los encontramos en el ejercicio de la facultad económico - coactiva que se utiliza para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

VII. Actos que Tienden a Aumentar o Disminuir la Esfera Jurídica de los Particulares.

a) Actos que Tienden a Aumentar las Facultades de los Particulares.

Dentro de este primer grupo se encuentran:

1. ACTOS DE ADMISION.- Este tipo de actos son los que le dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público, y tienen lugar solamente cuando se trata de un servicio público que se presta a un número limitado de personas, por ejemplo el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia, sólo podrá gozar el particular de ese servicio público que presta esas instituciones, mediante un acto de admisión, a diferencia de otros servicios que solo se requiere llenar ciertos requisitos legales para gozar de ellos, ejemplo: goce de servicio de correos, de bibliotecas, etc.

2. ACTOS DE CONCESION.- Es el acto por medio del cual se confiere a un particular un nuevo derecho subjetivo. El poder público es el que transfiere esos derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compro-

misorias derivadas del interés público que significa cierto control de la Administración Pública.

3. LA AUTORIZACION, LICENCIA Y PERMISO.- Se diferencian de la concesión, en que no determinan el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino son actos administrativos por medio de los cuales se levanta o se remueve un obstáculo jurídico, y que hacen posible el ejercicio de un derecho. En estos casos hay un derecho preexistente del particular; pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la seguridad, tranquilidad y sanidad pública, y cuando llenan ciertos requisitos que dejan a salvo dichos intereses se da el permiso de ejercer tal derecho previo. La autorización es la que se otorga en relación de los servicios públicos, a través de ella la autoridad administrativa faculta a otra para realizar un acto administrativo, siempre y cuando se hayan llenado los requisitos legales para el ejercicio de un derecho. El permiso es el acto a través del cual la autoridad administrativa levanta una prohibición. La licencia no es un acto que crea situaciones jurídicas individuales, no va a determinar el nacimiento de un nuevo derecho, sino la eliminación de un requisito legal para ejercitar un derecho conferido por el propio Estado.

4. LA APROBACION.- En virtud de estos actos una autoridad superior da su consentimiento para que un acto emanado de una autoridad inferior produzca efectos, este es el me-

dio a través del cual la autoridad administrativa superior - controla y vigila los actos emitidos por determinadas autoridades administrativas inferiores.

El efecto jurídico que va a producir el acto de aprobación es el de dar eficacia a un acto válido anterior, para que produzca efectos jurídicos.

5. LA DISPENSA O LA CONDONACION.- Es el acto por el cual se exime a un particular del cumplimiento de una obligación general prevista en la ley o de satisfacer un requisito legal, ejemplo de estos actos; es la dispensa de edad para contraer matrimonio, la dispensa de un recargo fiscal, etc.

b) Los actos destinados a Limitar o Reducir la Esfera Jurídica de los Particulares.

1. Penas disciplinarias o sanciones: Estos actos, que impone la Administración, tienen por objeto castigar las infracciones a la ley u órdenes administrativas.

2. La expropiación por causa de utilidad pública. Es el acto a través del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causas de utilidad pública mediante ciertos requisitos y de acuerdo al interés general.

3. Las órdenes administrativas. Son actos que imponen al particular una obligación de dar, de hacer o de no hacer y que se les llaman según el caso mandatos o prohibiciones.

4. La Sanción y Ejecución Forzada.- Son los actos que a través de los cuales la autoridad ejerce coacción sobre -- los particulares que se niegan voluntariamente a cumplir los mandatos de la ley o de las órdenes administrativas.

5. La Revocación o Retiro de un acto válido, por otro, apoyado por causas supervenientes.

VIII. Meros Actos Administrativos.

a) Actos que resultan de manifestaciones de juicio, apreciación y de opinión. Así tenemos:

1. La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica, administrativa o técnica como la admisión de un recurso jerárquico, la emisión de un parecer técnico.

2. La resolución de un recurso jerárquico, de una -- prueba, de examen de un concurso, etc.

3. La comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas. Así la inspección de una obra, de un establecimiento, etc.

b) Actos que surgen de manifestaciones de reconoci- - miento. Así tenemos:

1. La certificación de un acto o hechos realizados. - Así de los estudios seguidos, de la inscripción de un registro, de la verdad de un hecho, autenticar una firma.

2. Publicación de un diario oficial, de un reglamento, comunicación al interesado de una resolución.

3. Inscripción en registros de actos y hechos como -- pruebas de los mismos. Así la que se refiere a los actos del - estado civil de una persona, los referentes a las inscripcio- nes en los registros profesionales como requisito legal para el ejercicio de una profesión.

4. Intimación hecha a una persona para que cumpla una obligación jurídica.

C) ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo requiere para su formación de una serie de elementos de los cuales depende su validez y eficacia, siendo éstos: a) el sujeto, b) la voluntad, c) el objeto, d) el motivo, e) el fin; y f) la forma.

a) El sujeto.- El acto administrativo va a ser reali- zado por un órgano de la Administración Pública, dicho órga- no va a constituir el sujeto del acto, éste debe de tener -- una aptitud legal para realizarlo, es decir, el órgano que - crea el acto administrativo debe tener una investidura legal que permita al funcionario o titular la realización de los - mismos.

Por tanto, el acto administrativo será realizado por- un órgano administrativo que sea competente, entendiéndose - por competencia el conjunto de facultades que legítimamente-

puede realizar el órgano de la Administración Pública para conocer de un negocio administrativo.

b) La voluntad.- El acto administrativo se forma por la voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo. Para determinar, cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, hay que tomar en cuenta a las disposiciones legales, éstas, clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender.

Además, la voluntad generadora del acto administrativo no debe estar viciada y debe provenir de un funcionario legalmente constituido.

c) El objeto.- El objeto del acto debe de ser determinado o determinable, posible, física y jurídicamente, o estar en el comercio, además, debe de ser lícito; pero no basta que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que es necesario que ésta lo permita, salvo el caso en que la ley dé facultades discrecionales a la autoridad administrativa y aún así, el objeto del acto no deberá contrariar ni perturbar el orden público ni la ley, y deberá ser congruente con la función administrativa.

d) El motivo.- Este elemento es el antecedente que precede al acto y lo provoca. El acto administrativo estará legalmente motivado cuando exista una situación legal del he

cho y sea ésta la prevista por la ley para provocar dicho acto.

Este elemento del acto administrativo constituye una garantía para el particular afectado, porque toda autoridad administrativa debe observar el Artículo 16 Constitucional - que establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y MOTIVE la causa legal".

La motivación o fundamentación de una resolución administrativa constituye una garantía para el particular afectado.

e) La finalidad.- En todo acto administrativo encontramos un propósito, que es la realización del bien público.

La autoridad que va a realizar un acto administrativo debe de perseguir como fin el bienestar del interés general, porque todo acto administrativo se orienta por razón de conveniencia y por la realización de los fines sociales que con ellos se pretende atender. Un acto administrativo no debe de ser desviado de sus fines, porque se rompería con los principios de legalidad de un país que expide normas para la realización de determinados propósitos sociales.

f) La forma.- Esta constituye el elemento externo que integra al acto administrativo y es el modo de manifestación

externa de la voluntad pública, es decir, la forma está constituida por las condiciones externas exigidas para la validez de un acto, constituyendo la configuración del acto, sin referirse al fondo del mismo. El legislador establece, tomando en cuenta la naturaleza del acto, las formas que han de seguirse para que se integre.

Así, cuando la autoridad va a afectar con un acto intereses de particulares, deberá seguir las formas que establece el Artículo 16 Constitucional, es decir, el acto deberá revestir la forma escrita y la subordinación a la ley.

CAPITULO IV
PROCEDIMIENTOS, EFECTOS Y EJECUCION DE
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A) LA REALIZACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es Necesario determinar como se realizan los actos administrativos y quienes pueden realizarlos para poder establecer como la garantía de audiencia rige sobre ellos, porque si el acto administrativo crea, modifica, transmite o extingue una situación jurídica particular, éste puede ser privativo de algún derecho del particular y si la autoridad no sigue lo previsto en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional estará violándolo.

El acto administrativo reuniendo los elementos que lo integran, requiere para su formación estar precedido por una serie de formalidades o trámites a los que debe subordinarse la autoridad administrativa, así, la realización de los actos no quedarán sometidos a la arbitrariedad de la Administración Pública.

La serie de formalidades y trámites legales que proceden al acto administrativo, es lo que se llama procedimiento administrativo.

Con base en esto podemos decir que, el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de formalidades y trámites establecidos por la ley que constituyen los requisitos que proceden el acto administrativo, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, ejecución y eficacia de dicho acto.

La Corte ha determinado que el procedimiento administrativo está constituido por una serie de formalidades que constituyen una garantía para los gobernados, y que se establecen con el fin de asegurar el interés general y a su vez evitar arbitrariedades.

Citaremos a continuación una tesis jurisprudencial -- respecto a este punto:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan -- las formalidades exigidas por la ley que se aplica, -- con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal -- para el efecto de que se subsanen las deficiencias -- del procedimiento". (1)

Se ha dicho que el procedimiento administrativo está -- constituido por una serie de formas legales que se requieren para la realización de los actos administrativos. Ahora -- bien, en algunos casos la Administración va a afectar derechos de los particulares con los actos que realiza; pero en otros, la actuación de la Administración Pública es espontánea para el cumplimiento de los fines del Estado, como son -- las actividades de gestión administrativa. Esta actuación -- exige un procedimiento de carácter técnico, en donde se debe -- rá observar una serie de disposiciones; como son las que fijan la competencia del órgano, los motivos para iniciar el -- procedimiento, formas de actuar y otros requisitos legales.

(1) COMPILACION 1917-1965 Tesis 213, V Epoca 2/a Sala Toms. XXX Pág. -- 1361, Pastor Moncada Vda. Blanco, XXX pág. 2405 Hamilton y demás.

Los actos que resultan de ese procedimiento no afectan a los particulares, porque la actividad que desarrolla el Estado no está revestida de carácter de imperio, por ejemplo, la construcción de escuelas, parques, carreteras, etc. Respecto al procedimiento que afecta los derechos de los particulares, en numerosos casos los actos administrativos que resultan de dicho procedimiento, son provocados o solicitados por los mismos particulares por ejemplo: la solicitud de un permiso, una concesión, etc.

Este procedimiento tiene una gran importancia, porque a través de él la autoridad va a realizar actos que afectan la esfera jurídica de los particulares, y dicha autoridad tendrá que cumplir con ciertas formalidades.

En nuestro derecho no hay un procedimiento general -- que sirva de base a las actuaciones de la Administración Pública para realizar actos que afecten derechos de los particulares, sino que las variadas leyes administrativas determinan sus propios procedimientos especiales. En todos los casos la ley debe señalar el procedimiento a seguir: pero a -- falta del señalamiento del procedimiento en la ley, la autoridad deberá observar ciertas garantías generales. El procedimiento administrativo contenido en las distintas leyes administrativas es muy variable; pero todas esas leyes lo han determinado con la finalidad de asegurar los fines del Estado estableciendo vías rápidas y de eficacia.

La falta de un Código Federal de Procedimiento Administrativo, ha hecho que algunos estudiosos del derecho formulen proyectos para instituir un procedimiento administrativo que sirva de base para las actuaciones de la Administración Pública, y han señalado los elementos esenciales que se deben tomar en cuenta para la formación de dicho procedimiento administrativo, que son los siguientes:

1. El procedimiento debe ser resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales, el interés público y el interés privado.
2. El principio de la audiencia de las partes.
3. Determinar los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
4. Fijación de plazos obligatorios para las autoridades y la forma de computarlos.
5. Precisar los actos que requieran que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
6. Deben motivar todos los actos administrativos que afecten a un particular.
7. Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias: la declaratoria que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías del procedimiento, para la particular, deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja.

En nuestra legislación administrativa el procedimiento

to administrativo en general participa de los siguientes - principios: predominio de la actuación de oficio, carencia - de solemnidades, predominio de la forma escrita, tramitación sencilla y rapidez.

Los actos de la Administración Pública están sujetos - siempre al interés general; pero en toda relación pública en - contramos la presencia del interés de los particulares, por - tanto, la autoridad debe cuidar de que no se les lesione su - esfera jurídica a los particulares, y es esta la razón de -- porque el acto debe emanar de un procedimiento que ha de de - terminar la manera de como ha de conducirse legalmente la Ad - ministración Pública. Así, por medio de este procedimiento - quedan obligados los particulares como los órganos del Esta - do a cumplir con determinadas disposiciones procesales que - aseguran los propósitos de la Administración Pública.

Se dijo que el procedimiento es poco formalista por - que así lo exige la rapidez y la eficacia de la Administra - ción; pero en los casos que puedan ser lesionados en su esfe - ra jurídica los particulares, deben establecerse las formali - dades mínimas para evitar una afectación arbitraria de los - derechos de los particulares. Esas formalidades van a garan - tizar los derechos de los administrados y deben de ser cum - plidas por la autoridad administrativa que va a emitir el ac - to, siendo éstas, las que establecen los artículos 14 Consti - tucional en su segundo párrafo y 16 en su primera parte, de -

esta manera, el procedimiento administrativo va a constituir una garantía constitucional para evitar la ilegalidad y arbitrariedad de las autoridades administrativas.

Por tanto, cuando una autoridad administrativa vaya a realizar un acto administrativo que afecte la esfera jurídica de los particulares, tendrá que cumplir con lo que dispongan los citados preceptos constitucionales. El artículo 14 en su segundo párrafo dispone, como se estableció en capítulos anteriores, que toda autoridad al emitir un acto de privación que afecte la esfera jurídica de todo gobernado, deberá emitirlo mediante un juicio en el que se sigan las formalidades del procedimiento.

Esta consideración nos lleva a determinar que todo acto administrativo de imperio que vaya dirigido a un gobernado y que tienda a privarle de cualquier bien tutelado por la garantía de audiencia, la autoridad administrativa tendrá -- que emitir ese acto de privación, a través de un procedimiento en el que se cumplan las formalidades procesales esenciales, dicho procedimiento va a ser el medio por el cual el gobernado pueda formular su defensa antes de que se realice el acto de privación.

La autoridad administrativa, también deberá observarla garantía de legalidad consagrada en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, que establece que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o -

posiciones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento "..., es decir, que toda autoridad del Estado para actuar debe tener facultades expresas en la ley, y sólo podrá realizar su actuación con fundamento y de acuerdo con -- ella. Así, la autoridad administrativa para emitir un acto que afecte los derechos de los gobernados, tendrá que realizarlo por escrito y debidamente fundado en una norma jurídica objetiva y la autoridad deberá externar las razones o motivos del caso concreto que hagan posible la aplicación de -- la ley fundatoria, además, no sólo se requiere que sea emitido por escrito ese acto, sino que se necesita que sea del conocimiento del gobernado, para que éste sepa en qué se funda la autoridad para lesionar su esfera jurídica y pueda defenderse de ese acto de autoridad.

Habiendo cumplido la autoridad administrativa con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el procedimiento concluye con un acto o resolución administrativa.

Emitido el acto administrativo por la Administración Pública se abrirán nuevos procedimientos, ya sea para la ejecución voluntaria, forzosa, para la revisión administrativa del acto, o bien seguir el contencioso administrativo cuando el acto tenga el carácter de definitividad.

B) EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo está destinado a producir todos --

sus efectos desde el momento que alcanza su perfección jurídica, salvo los casos en que el acto se tenga que notificar a los interesados o de publicarlo en su caso, o bien, porque se encuentra sujeto a una condición suspensiva o a un término; pero una vez que se cumplan dichos requisitos el acto -- producirá todos sus efectos.

Esto ha dado lugar a que la doctrina distinga entre -- la perfección del acto y su eficacia. Se denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, -- es decir, que todos sus elementos son regulares y que sus modalidades o requisitos se han cumplido, por tanto, tienen -- una existencia jurídica plena. Y se entiende por acto eficaz a aquel que se realiza jurídica y materialmente.

El maestro Manuel Díez considera que un acto administrativo eficaz "es aquel que es capaz de producir efectos jurídicos". (1)

Por tanto, no basta que el acto administrativo sea -- perfecto para que sea eficaz. Generalmente una y otra operan en el mismo momento, pero cuando se requiere la notificación o cuando el acto está sujeto a término o condición éste será eficaz hasta que se hayan cumplido con dichos requisitos.

Manuel Díez en su obra "Derecho Administrativo" (2) ha ce una clasificación de los actos administrativos de acuerdo

(1) MANUEL DIEZ "Derecho Adm." Pág. 273

(2) IDEM Pág. 273.

a su eficacia, en los siguientes términos: "Los actos administrativos eficaces se suelen distinguir en tres clases:

- a) Aquellos que no obligan a la Administración ni a los particulares a ningún comportamiento determinado por agotar su eficacia en su declaración, ejemplo: las certificaciones, dictámenes e informes, muchas inscripciones y actos de registro.
- b) Otra categoría de actos son aquellos que otorgan derechos a los particulares frente a la Administración. Si ésta niega o desconoce tales derechos, el particular tiene a su disposición la vía de recurso administrativo y la acción judicial.
- c) Los actos más interesantes en relación a la eficacia, son aquellos que establecen deberes a los administrados, quienes deberán acatarlos y cumplirlos, porque de lo contrario la Administración ejercerá, si es preciso la coacción".

Siguiendo al maestro Fraga⁽¹⁾ los efectos jurídicos del acto administrativo pueden clasificarse en dos ramas:

1. Los que se producen respecto a las partes que en él intervienen. Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones (de dar, de hacer, o de no hacer, o de declarar un derecho), que por lo general son de naturaleza personal e intransmisible, por ejemplo: los derivados del

(1) FRAGA "Derecho Administrativo" Págs. 291 a 297.

nombramiento de un empleado público, los derivados de un acto de exención de impuestos; sin embargo otros derechos aún cuando son personales pueden ser transmisibles por -- ejemplo los que reconocen patentes y marcas y los derechos de autor.

La legislación ha modificado el carácter de intransmsibilidad de los derechos que genera el acto administrativo, en virtud a que en algunos casos, dichos derechos proporcionan beneficios que entran al patrimonio del particular y con autorización de Poder Público pueden ser objetos de contratos y de otros actos civiles.

2. Los efectos jurídicos respecto a los individuos que han sido ajenos a él, (efectos frente a terceros). El acto administrativo surte también efectos que son oponibles -- frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares, por ejemplo: el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos -- frente a los grupos de personas antes mencionadas, así -- mismo, una exención de impuestos, o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen estas características.

En derecho administrativo se entiende por tercero, a todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo o bien a aquel que tiene interés jurídico directo en que se otorgue o no el acto administrativo, o que se --

modifique.

La regla general en derecho administrativo es que los efectos que produzcan los actos sean oponibles a todo el mundo, pero esta regla está limitada "por derechos de los particulares que la Administración está obligada a respetar, o -- que sólo puede afectar mediante ciertos requisitos, lo cual, en otras palabras, quiere decir que el acto administrativo - no puede violar derechos anteriores, creados por otro acto - administrativo, o por un título especial de Derecho Público- o de Derecho Privado". (1)

C) EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El acto administrativo una vez perfeccionado produce todos sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y cuando se han cumplido ciertos requisitos que la ley establece para su eficacia. Pero en algunos casos y ésto principalmente cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación, o de actos de la Administración - que afectan la esfera jurídica de los particulares y no son voluntariamente obedecidos, entonces se presenta el problema de como deben proceder las autoridades administrativas para la ejecución de sus resoluciones.

En nuestra legislación se reconoce el principio de la ejecución directa de los actos administrativos, con las excepciones que señala la ley. Este principio consiste en la-

(1) FRAGA Ob. Cit. 296 y 297.

posibilidad que tiene la Administración Pública de ejecutar sus propias resoluciones, e incluso, en caso de resistencia abierta o pasiva de los particulares afectados puede acudir a diversas medidas de coacción, sin intervención de los tribunales.

Respecto a la facultad que tiene la Administración para hacer cumplir sus resoluciones, Sayagues Laso, lo expone en los siguientes términos: "El acto administrativo constituye un instrumento público y como tal se presume válido y hace prueba plena hasta tanto se demuestre lo contrario. Por consiguiente, es lógico que pueda cumplirse a pesar de las impugnaciones que se formulen, máxime que su ejecución tiende a satisfacer necesidades públicas y sin perjuicio de la responsabilidad en que la Administración incurra si el acto o los hechos de ejecución fueren ilícitos". (1)

El principio de la acción directa de las autoridades administrativas para ejecutar sus resoluciones, reposa sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas -- por los órganos del Estado dentro de su esfera de competencia, es decir que como el acto emana de un órgano público de se presumirse legítimo, razón por la cual sobra toda intervención judicial.

En nuestro derecho la acción directa de la autoridad

(1) SAYAGUES LASO "Tratado de Derecho Administrativo" Pág. 490, Tomo I, - Uruguay, 1963.

administrativa no puede admitirse de una manera absoluta, -- pues, a falta de una disposición legal su procedencia dependerá de la compatibilidad que guarda con la Constitución, -- así, encontramos su fundamento en la facultad que tiene el - Presidente de la República para "ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", (art. 89 fracción I de la Constitución). Además, existen preceptos en el mismo Ordenamiento como los artículos 27, 33, 73 frac. XVI, que autori-- zan a la Administración Pública a la ejecución inmediata de sus determinaciones, aún en el caso en que haya una priva-- ción de derechos. También se hace patente esta acción directa de la autoridad administrativa en materia de impuestos, - el cobro de ellos se realiza a través de la autoridad admi-- nistrativa mediante la aplicación de la facultad económico-- coactiva.

La Administración Pública para obtener el cumplimiento de sus resoluciones, puede valerse de la ejecución forzosa y de medios indirectos.

- I) La ejecución forzosa o la acción directa de las autoridades administrativas consiste, como se afirmó en los párrafos anteriores, en la facultad que tienen dichas autoridades para ejecutar sus propias - resoluciones sin la intervención de los tribunales. Manuel Díez estima que "el principio de la ejecu-- ción forzosa corresponde a la auto-tutela de la Ad

ministración Pública, ello quiere decir que la Administración puede tutelarse por sí sola sin intervención de otras autoridades, además, establece, - que para que un acto pueda ser objeto de ejecución es necesario que llene ciertos requisitos: a) que sea un acto administrativo; b) que sea perfecto, vale decir que tenga todos los elementos esenciales para su existencia; c) que sea exigible, es decir, apto para producir los efectos a que está destinado"(1).

La ejecución forzosa se aplicará a los actos que tienen por objeto una declaración de voluntad que produzca efectos, y no en aquellos actos cuyo contenido sea una declaración de conocimientos ejemplo: una certificación.

La ejecución de los actos administrativos debe cumplirse con los siguientes supuestos para que sea efectiva.

1. Los actos administrativos deben emanar de autoridades administrativas cuyas facultades estén determinadas por la ley.
2. Las decisiones administrativas deben ser cumplidas por la Administración Pública, ya sea que afecten o no intereses de los administrados, de acuerdo con el artículo 89 fracción I de la Constitución.

(1) IDEM pág. 279.

Ahora bien, cuando el acto administrativo afecta a un particular puede ser impugnado por medio de los recursos que las leyes establecen.

3. La ejecución forzosa debe tender únicamente a la realización de la actividad determinada por la ley. El empleo de la coacción no debe servir para ir más allá de lo que exige la ley.

II) Los medios Indirectos.- La ejecución forzosa, como medio directo de la Administración para hacer cumplir sus resoluciones, en algunos casos no es posible aplicarla, como ocurre cuando el acto impone una obligación personal, en estos casos los medios de ejecución que utiliza la Administración tendrán que ser indirectos, ya que ellos presionarán al obligado a cumplir con su obligación. Estos medios indirectos pueden ser penas o sanciones personales, o pecuniarias.

La ejecutoriedad de los actos administrativos en la vía administrativa puede realizarse a través de los siguientes medios:

- a) La acción administrativa sobre los bienes de los afectados.
- b) La acción administrativa sobre el particular afectado de una obligación de hacer.
- c) La ejecución subsidiaria o actos personales, que pueden -

ser realizados por sujetos distintos del obligado.

- d) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado.
- e) Aplicación de sanciones administrativas.
- f) Lanzamientos y desahucios.
- g) El uso de la fuerza pública. Es un procedimiento de la - ejecución forzosa utilizado para vencer la resistencia a las órdenes administrativas, así, la disolución de una -- reunión, que no ha sido permitida.

Debemos precisar que si una ley administrativa señala el procedimiento de ejecución, la Administración Pública debe ajustarse a ese procedimiento.

CAPITULO V
LA GARANTIA DE AUDIENCIA FRENTE A LOS
ACTOS ADMINISTRATIVOS

A) LA GARANTIA DE AUDIENCIA FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Habiendo hecho en capítulos anteriores un breve estudio de la garantía de audiencia y de los actos administrativos, desde que son realizados por la autoridad administrativa, -- hasta su ejecución hecha por ésta. Es necesario ahora determinar la eficacia de la garantía de audiencia frente a los actos administrativos, que constituye el objeto principal de este trabajo.

La garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, establece que toda autoridad al emitir un acto de privación que afecte la esfera jurídica del gobernado, debe cumplir con las formalidades -- esenciales del procedimiento. A pesar de las interpretaciones tradicionales que se han hecho a ese precepto, en el sentido de que no se está refiriendo a la materia administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha extendido su aplicación, estableciendo que la garantía de audiencia es aplicable en materia administrativa.

"Las garantías individuales consagradas en el artículo 14 Constitucional, se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a -- cualquier procedimiento, bien sea, administrativo, civil, o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgados para los sujetos del último".⁽¹⁾

(1) SEMANARIO JUDICIAL FEDERAL V Epoca, Tomo I, pág. 152.

De acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema - Corte, la Administración Pública está obligada a cumplir con la garantía de audiencia, cuando emita un acto de imperio -- que tienda a privar de alguno de los bienes jurídicos tutela dos por dicha garantía, es decir, que en un juicio o procedimiento se cumplan las formalidades esenciales, "juicio" que puede ser ventilado ante la misma Administración Pública, -- además la ley Administrativa debe establecer el procedimiento administrativo, como una garantía de carácter constitucional y toda ley secundaria que no establezca dicho procedimiento, en el que se dé audiencia al interesado, será contraria al artículo 14 Constitucional. La Suprema Corte va -- aún más lejos, al establecer que aunque la ley no establezca un procedimiento adecuado en donde se observen las formalidades esenciales, la autoridad administrativa estará obligada -- a observarlas.

A este respecto dice el maestro Ignacio Burgoa: "Si a los órganos estatales administrativos incumbe legalmente desempeñar las funciones inherentes a los distintos ramos de -- la Administración Pública, la defensa previa que el gobernado deba formular, debe enderzarse también ante ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya.

Suponer que dicha defensa deba esgrimirse ante una autoridad judicial, implicaría incidir en un absurdo. En efecto, si el acto de privación va a emanar legalmente de una au

toridad administrativa, sería notoriamente aberrativo que -- fuese una autoridad judicial, la que escuchase al gobernado en defensa previa a un acto de privación, que no va a provenir de ella. Además, ese ilógico y antijurídico supuesto, -- significaría un desquiciante entorpecimiento de las funciones administrativas, que suelen manifestarse en actos específicos de privación, ya que la autoridad encargada de su ejercicio tendría que esperar a que se substanciasse un proceso -- ante autoridades judiciales".(1)

Las anteriores consideraciones nos llevan a concluir, que el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. debe aplicarse en todos los casos en que, un acto administrativo de imperio, tienda a privar al gobernado de alguno de los -- bienes jurídicos tutelados por la garantía consagrada en dicho precepto.

Determinada la procedencia de la garantía de audiencia en materia administrativa, es necesario establecer como opera dicha garantía, frente a los actos administrativos.

La Administración Pública realiza sus funciones como ya se dijo, a través de una serie de actos de naturaleza variada, creadores de derechos y obligaciones. Los actos más importantes que realiza la Administración Pública son los administrativos, los cuales tienen por objeto, originar un -- efecto de derecho, por ejemplo el nombramiento de un emplea-

(1) Las Garantías Individuales, pág. 546, Vigésimosegunda edición.

do, el otorgamiento de licencia o concesión, la orden de demolición de un inmueble, etc.

Ahora bien, de acuerdo a la clasificación que se dió del acto administrativo, la que nos interesa, es la clasificación que se refiere a los actos que afectan o limitan la esfera jurídica del gobernado, siendo en estos actos donde opera la garantía de audiencia.

De acuerdo a lo expuesto, la autoridad administrativa deberá aplicar el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional cuando emita un acto que afecte la esfera jurídica de los particulares (órdenes administrativas que impongan una obligación de dar, hacer o no hacer, penas disciplinarias, actos de revocación, actos de ejecución forzosa, etc.) con las excepciones que la misma Constitución señala y a las cuales haremos referencia posteriormente.

Como ya lo dijimos en capítulos anteriores, la garantía de audiencia en materia administrativa, opera cuando la autoridad administrativa vaya a realizar o a ejecutar una decisión administrativa (acto de privación), que afecte la esfera jurídica del particular; dicha autoridad tendrá que cumplir con las garantías que establece el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, siendo éstas:

- a) "Mediante Juicio".
- b) Seguido ante tribunales previamente establecidos.
- c) Que se cumplan las formalidades del procedimiento.

d) Conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La primera garantía de "juicio previo", se satisface si la autoridad administrativa que dicta los actos o los ejecuta, se ajusta a un procedimiento, en donde se dé al afectado, la oportunidad de oponerse al acto de privación. El concepto de juicio a que alude el artículo 14 como se afirmó, - no equivale necesariamente a un proceso judicial, en donde - se esté ventilando un conflicto jurídico, sino que juicio -- equivale a todo un procedimiento, en donde se dá la oportunidad a la persona, que se le pretende privar de algún bien jurídico, para que se oponga al acto de autoridad. El juicio- implica en materia administrativa, un procedimiento previo- al acto de privación, que podrá ser ventilado ante la autoridad que pretende emitir el acto privativo o ante un superior jerárquico, de acuerdo con lo que dispongan las leyes correspondientes.

Los tribunales u órganos del estado donde se va a ventilar el "juicio", deben de tener una existencia anterior - al acto administrativo.

En cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, que son parte fundamental de la garantía de audiencia deben ser concedidas por la autoridad administrativa a través de un procedimiento y antes de que emita el acto. Estas formalidades del procedimiento consisten, en la oportunidad de ser oído en juicio y la oportunidad probatoria que --

tenga la persona, a la que se pretenda privar de algún bien-jurídico tutelado por la garantía de audiencia. Pues bien, cuando alguna autoridad administrativa vaya a emitir un acto de privación y conceda las dos oportunidades, la de defensa y la aprobatoria, puede afirmarse que dicha autoridad cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, porque si concede sólo una de las oportunidades antes mencionadas, estará contraviniendo lo establecido en el artículo 14 constitucional.

Haremos referencia al comentario que al respecto hace el maestro Narciso Bassols, en su obra "La Nueva Ley Agraria" en donde explica lo que debemos entender por formalidades -- esenciales del procedimiento: "Ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo originen reúnen estos 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 la contraria pueda también comprobar su veracidad; 3.- Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones; y 4.- Por último, que el procedimiento concluya con una resol

lución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse". (1)

Por último, el acto administrativo que tiende a la -- privación de cualquiera de los bienes jurídicos tutelados -- por dicha garantía, deberá de ser emitido conforme a la ley -- que lo rige.

B) SALVEDADES O EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

El segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, por regla general protege a todo gobernado contra los actos de autoridad, que tienden a la privación de alguno de los bienes -- jurídicos tutelados por dicha garantía; cuando el acto de -- privación no se haya dictado conforme a la exigencia constitucional de audiencia. Sin embargo, existen salvedades en -- materia administrativa consignadas en la propia constitución siendo éstas las siguientes:

1. La prevista en el artículo 33 Constitucional, en el sentido de que el Ejecutivo de la Unión, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y "sin necesidad de juicio previo", a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Esta excepción, debe aplicarse restrictivamente, en virtud de que la garantía de audiencia se le concederá a todo extranjero, salvo los que se encuentren dentro de la --

(1) NARCISO BASSOLS. "La Nueva Ley Agraria". Pág. 262, 263 .

hipótesis del citado artículo 33 Constitucional.

2. La segunda excepción a la garantía de audiencia, la constituye la expropiación por causa de utilidad pública, que se desprende del artículo 27 de la Constitución y de -- acuerdo con este precepto, el Presidente de la República-- como los Gobernadores, pueden con arreglo a las leyes co-- rrespondientes, dictar el acto expropiatorio, antes que -- el gobernado pueda oponer su defensa, siempre y cuando -- esa expropiación sea de utilidad pública.

La Suprema Corte corrobora este criterio, estableciendo que en materia de expropiación, no hay la necesidad de escuchar al afectado para que tenga validez ese acto de expropiación. En su tesis alusiva establece: "En materia de ex--propiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese-requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma carta fundamental".⁽¹⁾

El artículo 27 establece, que la expropiación debe -- ser por causa de utilidad pública y mediante indemnización,-- la ley secundaria fijará las causas que legitimen esa expropiación y se deberá expedir un decreto expropiatorio.

En cuanto a la indemnización, el artículo 27 Constitu

(1) Tesis 97, compilación 1917-1965, Segunda Sala, Quinta Epoca: LXII, pág. 3021, Cia. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A.; LXIII, - - pág. 4022, Domínguez Vda. de Novoa Gertrudis.

cional establece que sea mediante, esto quiere decir que sea simultánea o posterior; pero si la indemnización fuera posterior a la expropiación, el pago deberá hacerse en un plazo breve, señalando en el decreto de expropiación.

La Jurisprudencia de la Corte, establece que cuando la expropiación sea: "...llevada a cabo, sin los requisitos previstos por la ley, aún cuando se trate de utilidad pública importa una violación de garantías". (1)

En este caso no se está violando la garantía de audiencia, porque estamos en presencia de una de las salvedades; pero sí la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, al violarse el artículo 27 de dicho ordenamiento a la ley secundaria respectiva.

Esta excepción a la garantía de audiencia, tiene una salvedad que consiste en que, si dicha garantía se incluye por la ley respectiva en materia de expropiación, los decretos expropiatorios que se expidan deben acatarla y si no se cumplen con ello estarán violando el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha sustentado este criterio, estableciendo: "cuando el legislador ordinario establece la garantía de audiencia previa a la expropiación, como lo hizo en el artículo 344 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, tal requisito constituye una-

(1) Tesis 100, Compilación 1917-1965, Segunda Sala, Quinta Época Tomo -- VII, Pág. 626, Colfn Enedino; XX pág. 1299, Cruz Lorenzo.

norma esencial del procedimiento y su inobservancia se traduce en violación al artículo 14 de la Constitución Federal".-

(1)

3. La tercera excepción a la garantía de audiencia, la encontramos en materia tributaria, es decir, en cuanto a la fijación de los impuestos.

La Suprema Corte de Justicia ha determinado sobre esta excepción lo siguiente: "La garantía de audiencia, excepciones en materia fiscal. Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado según el artículo 14 de la Constitución a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que, la propia Corte ha establecido excepciones a este criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de la cual debe observarse el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales, que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a la solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que, las institucio--

(1) Informe de 1976, Segunda Sala Págs. 39 y 40.

nes y el orden constitucional desapareciera por falta de los elementos económicos, necesarios para su subsistencia. Por tanto en materia tributaria no rige la garantía previa, al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas".

"No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa, en beneficio de los afectados y en relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la de terminación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes, y por el contrario, cuando se trate de con tribuciones, la audiencia que se pueda otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad, de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado para que en materia hacendaria, se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 Constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino de acuer do con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos". (1)

(1) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Vol. CV, enero de 1966, Primera Parte, Ejecutoria en pleno, Pág. 85. Tesis en el mismo sentido. Tomos XCVII, Jul. 1965 pág. 28; Tomo LVI, Feb. 1962 pág. 136.

Este criterio ha sido adoptado por la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte. (1)

Hay una razón jurídica para determinar la inoperancia de la garantía de audiencia en materia fiscal. En párrafos anteriores se afirmó que el acto de autoridad que condiciona la garantía de audiencia es un acto de privación; cuando el acto sea de molestia no quedará sujeto a dicha garantía, la fijación de un tributo no implica un acto de privación, porque no hay segregación de la esfera jurídica del gobernado, sino que son prestaciones de dar que se le imponen al gobernado causante; pero si no se cumplen, la autoridad fiscal puede hacer uso de la facultad económica coactiva, y el acto -- culminatorio de dicha facultad si constituye una privación, porque va a disminuir la esfera jurídica del gobernado afectado y en este caso, si se deberá observar la garantía de audiencia; pero no será operante ésta, antes de la fijación -- del impuesto.

Por tanto, la fijación de los impuestos no está sometida a la garantía de audiencia; pero si a la de legalidad, ya que todo impuesto debe ser fijado por la ley, ninguna autoridad puede crear impuestos, sino lo que hace es aplicar -- la tasa o tarifa señalada por la ley de acuerdo con el caso -- concreto de que se trate.

(1) Apéndice 1985, Tesis 8, Pleno.

4. La cuarta excepción a la garantía de audiencia, se deriva del artículo 16 Constitucional, tratándose de las órdenes judiciales de aprehensión.

Siguiendo el criterio establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la garantía de audiencia no opera en los casos de expropiación, porque en el procedimiento respectivo que señala el artículo 27 Constitucional no se incluye dicha garantía, en favor del presunto afectado, se puede concluir tomando el mismo criterio, que la garantía de audiencia no está prevista dentro de las condiciones o requisitos que fija el artículo 16 Constitucional y que debe satisfacer la autoridad, sobre toda orden judicial de aprehensión.

5. La quinta excepción a la garantía de audiencia, la encontramos en materia agraria, consistente en que los propietarios o dueños de predios afectados por dotación de tierras, bosques y aguas en favor de núcleos de población, - no se les concederá la oportunidad de defensa y la oportunidad probatoria por las autoridades agrarias antes de -- que se dicte el acto de posesión provisional del Gobernador de la Entidad Federativa de que se trate, y de la resolución presidencial que decrete la dotación, es decir - de los actos de privación.

Esta excepción tiene su fundamento en la fracción X - del artículo 27 Constitucional, en donde se establece que la

dotación se hará a través de un acto expropiatorio, y por lo tanto, es aplicable la jurisprudencia que establece que en materia de expropiación no rige la garantía de audiencia.

C) OBLIGATORIEDAD DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La revocación administrativa es definida por el maestro Serra Rojas, como: "...una manifestación de la voluntad de la administración pública unilateral, constituida y extintiva de la vida jurídica de los actos administrativos constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad o nuevos criterios sobre el interés público". (1)

El acto revocatorio va a extinguir a otro acto anterior válido y eficaz, dejándolo sin efecto, por una causa su perveniente del interés general.

De la definición anterior podemos deducir que, el acto de revocación, es un acto constitutivo que modifica el orden jurídico y produce sus efectos para el futuro y tiende desde su expedición a eliminar los efectos del acto primitivo, fundados en razones de interés público.

La procedencia de la revocación, se funda en la facultad que tiene la autoridad creadora del acto, de extinguirlo cuando posteriormente a la emisión, se produce una incompatibilidad entre el acto y el interés público.

(1) Derecho Administrativo. Pág. 360 Quinta Edición.

Para comprender la procedencia de la revocación, es necesario determinar que los actos administrativos, deben -- guardar una doble concordancia:

1. Con la ley que rige dichos actos; y
2. Con el interés público.

El acto que guarda conformidad con la ley, es decir, un acto legítimo desde el momento de su formación hasta su ejecución, no puede tornarse en acto ilegítimo por una ley posterior, puesto que ésta no puede cambiar los elementos le gales de un acto que cumplió con los requisitos exigidos -- por la ley que rigió su formación. En cambio, el acto administrativo que en su origen fue compatible con el interés ge neral existente en ese momento, sí puede posteriormente ser incompatible con ese interés general.

Cuando se rompe la conformidad del acto original con el interés público, la autoridad puede hacer uso de su facu lidad para eliminarlo; pero dicha facultad a la que hemos aludido, no puede quedar al arbitrio de la administración, sino que será necesario que la ley admita la posibilidad de dejar sin efectos un acto administrativo válido, cuando así lo -- exija el interés general.

Existen actos administrativos que no son susceptibles de revocación, siendo éstos los siguientes:

- 1o. Actos que producen efectos instantáneos.- Es de--

cir, que no se prolongan en el tiempo, no son susceptibles de revocación, pues respecto de ellos no puede surgir la divergencia con el interés público, porque el acto ha producido ya todos los efectos que estaba destinado a producir. -- Por tanto, la revocación sólo es posible para aquellos actos que producen efectos durante cierto tiempo.

2o. Actos obligatorios vinculados.- Tampoco pueden ser susceptibles de revocación este tipo de actos, puesto que la administración al realizarlos, está cumpliendo un mandato de la ley, y tal mandato sería uneficáz, si en un momento posterior el acto se eliminara. Esta conclusión puede admitirse siempre que el acto sea obligatorio, no sólo en lo que respecta a su creación, sino también en cuanto a su contenido.

3o. Actos administrativos que crean derechos adquiridos.- Cuando los actos administrativos hayan creado derechos a favor de las partes interesadas o terceros, dichos actos no podrán ser revocados por las autoridades que los realizaron. Algunas resoluciones de la Suprema Corte han considerado que no pueden surgir verdaderos derechos adquiridos de un acto administrativo, sino a condición de que la autoridad administrativa no tenga facultades para revocarlo. Es decir, para que se pueda hablar de derechos adquiridos, es necesario que el particular tenga el derecho de exigir que su situación sea respetada y que la administración tenga la obligación de respetarla.

Podemos afirmar que la revocación de los actos administrativos debe estar autorizada por la ley y cuando lo exija el interés público, procurando siempre hacer compatible con éste el respeto de las situaciones legítimas creadas por los actos administrativos.

El Código Fiscal de la Federación ha establecido en su artículo 36, que las resoluciones administrativas de carácter individual sólo podrán ser modificadas mediante un juicio que se llevará ante el Tribunal Fiscal de la Federación y no ante las autoridades que emitieron dichas resoluciones.

Respecto a la revocación de los actos administrativos la Suprema Corte ha establecido las siguientes tesis:

"La facultad que tienen las autoridades administrativas para considerar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de un tercero, o cuando las resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior dictada en el mismo asunto".⁽¹⁾

Posteriormente la Suprema Corte introdujo una modalidad a la tesis antes mencionada, en otras ejecutorias.

"Los actos de las autoridades administrativas que no han sido legalmente fundados en las leyes o reglamen-

(1) Tesis 228 (Compilación 1917-1965), Segunda Sala.

tos que los rigen, no otorgan derechos a sus titulares y por tanto, su revocación por las propias autoridades, no es violatorio de garantías individuales".⁽¹⁾

"Cuando el acto administrativo es contrario, a la ley no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, sino a lo más una aparente situación legal, cuya destrucción, no implica lo que en términos técnicos se denomina privación de un derecho, por tanto, - las autoridades administrativas pueden revocar en tales casos sus propias resoluciones, sin incurrir en violación de garantías".⁽²⁾

Las tesis jurisprudenciales antes mencionadas, a su vez, han sido modificadas por el criterio posterior de la Segunda Sala, al determinar que las autoridades no pueden revocar sus actos en perjuicio del gobernado a cuyo favor hubiesen emitido, sin concederles la garantía de audiencia.

Dicho criterio se encuentra en las siguientes ejecutorias:

"No basta argumentar que la ley aplicable al caso no contenga determinaciones o reglamentaciones para oír a los interesados, cuando se trate de revocar o modificar la situación jurídica creada en favor de ellos, para que las autoridades administrativas tengan que otorgar a los particulares la garantía de audiencia, - porque sobre cualquier consideración o determinación de leyes secundarias, existe mandato de imperiosa - obligación contenido en el artículo 14 Constitucional

(1) Tomo LXXI, pág. 3089 (Quinta Epoca), Arroyo Saturnino y Coacs.

(2) Tomo LXXI, pág. 660 (Quinta Epoca), Goldsmith Gordon, Mossa.

que obliga a cualquier autoridad a conceder dicha audiencia para afectar los derechos de los particulares" (1)

"Es absurda la tesis consistente en que la garantía de audiencia debe concederse tratándose de la revocación de acto administrativo, siempre y cuando los actos que se revoquen sean perfectos, porque si son imperfectos, no procede oír en defensa previamente al interesado. La garantía de referencia, la establece el artículo 14 Constitucional para cualquier procedimiento en que las autoridades pretendan, con razón o equivocadamente, privar de algún derecho a las personas. Además es inadmisibles que la autoridad administrativa anticipadamente y sin haber tenido en cuenta la defensa de los interesados, establezca que se trate de determinados casos de actos administrativos perfectos e imperfectos". (2)

- (1) Amp. en Rev. 1821/57 Inmobiliaria Latina, S.A. 8/ene/de 1959. Mayoría de 3 votos. Ponente Alfonso Ramírez. Sexta Época, Vol. LXIX.
- (2) Amparo en Revisión 2988/59 "Mead Johnson de México", S.A. 3 de febrero de 1960. Unanimidad de 4 votos. Ponente Rafael Matos Escobedo. Sexta Época, Vol. XXXII, Segunda Sala, pág. 35.

Habiendo concluido este breve estudio sobre la garantía de audiencia frente a los actos administrativos, podemos determinar las siguientes consideraciones:

Las relaciones que se dan entre el Estado por una parte, en ejercicio del Poder Público, traducidos en diversos actos de autoridad, y por la otra parte, los sujetos que tengan la calidad de gobernados, cuya esfera jurídica es afectada por dichos actos de imperio, quedan protegidos por las garantías individuales de seguridad jurídica.

El Estado a través de sus distintas autoridades deberá sujetar su actuación, a la observancia, en primer término de la Ley Fundamental y en segundo lugar, dentro de una jerarquía normativa, a la legislación secundaria. Dichos ordenamientos imponen al Estado una serie de requisitos, formalidades, procedimientos y circunstancias que debe cumplir, para que sus actos surtan válidamente sus efectos en la esfera jurídica del gobernado; constituyendo este conjunto de formalidades y condiciones las garantías de seguridad jurídica, que todo gobernado tiene como medio de protección y de defensa y que puede hacer valer ante cualquier autoridad ya sea administrativa, judicial o legislativa.

Así toda autoridad del Estado en el ejercicio de su poder de imperio, que emita un acto que tienda a afectar el ámbito jurídico del gobernado, deberá sujetar su actuación a estas garantías de seguridad jurídica, para que la afecta-

ción que genere sea jurídicamente válida.

Dentro de estas garantías de seguridad jurídica, las que proporcionan una mayor protección al gobernado son: la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo, del artículo 14 Constitucional y la garantía de legalidad prevista en el primer párrafo, del artículo 16 del mismo ordenamiento.

Enfocando el tema a la materia administrativa, que es el objeto de este trabajo, podemos concluir:

La Administración Pública está obligada a cumplir con la garantía de audiencia y con la de legalidad, constituyendo dichas garantías un medio de protección y de defensa del gobernado, contra la ilegalidad y arbitrariedad de los actos de la autoridad administrativa que afecten su ámbito jurídico. En materia administrativa, la garantía de audiencia deberá observarse, cuando la autoridad vaya a realizar o a ejecutar una decisión administrativa (acto de privación), que afecte los derechos del particular, con las excepciones que la propia Constitución señala. Dicha garantía se satisface cuando la autoridad dicta o ejecuta el acto de privación, mediante juicio, es decir, a través de un procedimiento previo a la privación, en donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo éstas la oportunidad de defensa y la oportunidad probatoria.

Como ya se dijo, la autoridad administrativa queda -- obligada a observar la garantía de legalidad, en consecuencia, para emitir un acto que afecte los derechos del gobierno, tendrá que realizarlo por escrito, ese acto debe estar - fundado en una norma jurídica y realizarse y ejecutarse conforme a la ley. La autoridad deberá externar las razones o motivos del caso concreto, que haga posible la ley fundatoria y que sea del conocimiento del posible afectado, para -- que pueda oponerse y defenderse del acto de autoridad.

Por lo que se refiere a la revocación de los actos administrativos, afirmamos que es obligatorio observar la garantía de audiencia, cuando el acto que se pretende revocar haya creado derechos a favor de las partes interesadas o terceros.

Cabe hacer notar que la revocación de los actos administrativos procede cuando está autorizada por la ley y cuando así lo exija el interés público, procurando siempre hacer compatible con éste, el respeto de las situaciones legítimas creadas por los actos administrativos, evitando con esto la decisión arbitraria de la autoridad administrativa, de dejar sin efecto a un acto administrativo válido.

Las autoridades administrativas no podrán revocar sus propias resoluciones cuando hayan creado derechos a favor de los interesados, sino mediante juicio, que se llevará ante - el Tribunal Fiscal de la Federación, así lo establece el C6-

digo Fiscal de la Federación. En dicho juicio, tendrá que concederse a los afectados la garantía de audiencia.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que las autoridades administrativas no podrán reconsiderar sus actos revocando o modificando una situación jurídica creada en favor de los interesados o terceros, sin concedérseles a las personas afectadas, la garantía de audiencia, aunque el acto sea perfecto o imperfecto.

Creemos que la garantía de audiencia deberá ser observada por las autoridades administrativas, cuando pretendan reconsiderar sus actos que hayan creado derechos a favor de los interesados o terceros, independientemente de que dichos actos presenten alguna irregularidad en su formación o ejecución, es decir, que contengan alguna falla, desde el punto de vista de la legalidad, ya que de no cumplirse con dicha garantía, se estará en presencia de un acto arbitrario de autoridad y ante una clara violación a la garantía de audiencia tantas veces mencionada.

CONCLUSIONES

- I. La garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, no sólo es eficaz frente a la autoridad administrativa y judicial, sino que opera también frente a la autoridad legislativa.
- II. La garantía de audiencia se otorga a todo sujeto - que tenga la calidad de gobernado, para que no sea lesionado en su esfera jurídica por un acto de privación, que provenga de cualquier autoridad u órgano del Estado.
- III. Se puede afirmar que la Administración Pública está obligada a cumplir con la garantía de audiencia cuando emita un acto administrativo de imperio, -- que tienda a privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha garantía, con las excepciones que la misma Constitución señala.
- IV. La autoridad administrativa estará cumpliendo con la garantía de audiencia, cuando emita su acto de privación, dentro de un procedimiento; este juicio o procedimiento debe ser previo al acto de privación. El juicio se llevará ante tribunales u órganos del Estado, que tengan una existencia anterior al acto administrativo. En dicho procedimiento, se conce-

derá la oportunidad de ser oído y la oportunidad probatoria, al presunto afectado. El acto administrativo (de privación), debe ser emitido conforme a la ley que lo rige.

V. La ley administrativa debe establecer el procedimiento como garantía de carácter constitucional, y toda ley secundaria que no establezca dicho procedimiento, en donde se dé audiencia al afectado, será contraria al artículo 14 Constitucional. La Suprema Corte va aún más lejos, al establecer que, aunque la ley no establezca un procedimiento adecuado en donde se observen las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad administrativa, estará obligada a cumplir dichas formalidades.

VI. Existen salvedades o excepciones a la garantía de audiencia consignadas en la propia Constitución, - con vista a diversas razones de interés general, - siendo estas las siguientes:

1. La prevista en el artículo 33 Constitucional, - en el sentido de que, el Presidente de la República, tendrá la facultad exclusiva de hacer -- abandonar el territorio nacional, inmediatamente y "sin necesidad de juicio previo", a todo extranjero que juzgue indeseable.

2. La expropiación por causa de utilidad pública, - prevista en el artículo 27 Constitucional. También las órdenes judiciales de aprehensión, derivadas del artículo 16 de la Constitución; y - en materia agraria, la que se desprende de la - fracción X, del ya citado artículo 27.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha estimado que la garantía de audiencia, no opera en -- los casos de expropiación, porque en el procedimiento respectivo, no se incluye dicha garantía en favor del presunto afectado, por lo que, es aplicable a las otras excepciones esta misma jurisprudencia.

3. La garantía de audiencia tampoco es obligatoria en la fijación de los impuestos, pues la fijación de un tributo no implica un acto de privación, porque no hay segregación de la esfera jurídica del gobernado, sino que se traduce en -- una prestación de dar al gobernado causante.

VII. Por último para poder determinar la obligatoriedad de la garantía de audiencia en la revocación de -- los actos administrativos, consideraremos los siguientes puntos:

1. El principio general en que descansa la procedencia de la revocación de los actos administrativos, es de que la autoridad creadora de di-

chos actos, debe tener facultad para extinguirlos cuando posteriormente a su emisión, se produzca una incompatibilidad con el interés público.

2. Para que la autoridad administrativa pueda realizar dicha facultad, es necesario que, la ley admita la posibilidad de dejar sin efecto un acto administrativo válido.
3. La ley solamente podrá autorizar la revocación de un acto cuando lo exija el interés público, procurando respetar las situaciones legítimas creadas.

VIII. Cuando los actos administrativos hayan creado derechos a favor de las partes interesadas o terceros, dichos actos no podrán ser revocados por las autoridades que los realizaron.

IX. El Código Fiscal de la Federación ha establecido - en su artículo 36, que las resoluciones administrativas de carácter individual, sólo podrán ser modificadas mediante un juicio que se llevará ante el Tribunal Fiscal de la Federación y no ante las autoridades que emitieron dichas resoluciones.

X. La Suprema Corte ha establecido que, las autoridades administrativas no pueden recondensar sus actos, revocándolos, cuando dichos actos hayan crea-

do derechos a favor de las partes interesadas o --
terceros, sin conceder al presunto o presuntos - -
afectados, la oportunidad para ser escuchados en -
defensa. La garantía de audiencia debe concederse
independientemente de que dichos actos administra-
tivos que se pretenden revocar, sean perfectos o -
imperfectos.

B I B L I O G R A F Í A

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta ed., México, Porrúa, 1963.
- 2) ARAUJO VALDIVIA, Luis: Derecho de las cosas y Derecho de las sucesiones. Puebla, Cajica, 1964.
- 3) BURGOA, Ignacio: Las Garantías individuales. Vigésima segunda ed., México, Porrúa, 1988.
- 4) BURGOA, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano. Primera ed., México, Porrúa, 1973.
- 5) BURGOA, Ignacio: El Juicio de Amparo, Sexta ed., México, Porrúa, 1968.
- 6) DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917, Tomo I, México, Imprenta de Cámara de Diputados.
- 7) DIEZ, Manuel María: Derecho Administrativo II. Buenos Aires Bibliográfica Omeba, 1963-1969.
- 8) DUBLAN, Manuel, LOZANO, José: Colección de Leyes. Edición Oficial. México, Imprenta del Comercio, 1876.
- 9) ESCRICHE, Joaquín: Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Nueva ed. correg. y aum. París, Librería del Galnier Hermanos, 1869.

- 10) FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo. Vigésima octava ed., México, Porrúa, 1989.
- 11) IBARROLA, Antonio de: Cosas y Sucesiones. Cuarta ed. México, Porrúa, -- 1977.
- 12) LOZANO, José María: Tratado de los Derechos del Hombre. Segunda ed., México, Porrúa, 1972.
- 13) MEJIA, Miguel: Errores Constitucionales. México, Fondo Hilario Medina, -- 1876.
- 14) NORIEGA, Alfonso: Apuntes de Garantía y Amparo. México.
- 15) PINA, Rafael de: Diccionario de Derecho. Primera ed. México, Porrúa, -- 1965.
- 16) RABASA, Emilio: El Artículo 14. Tercera ed., México, Porrúa 1969.
- 17) REVISTA DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. México. (No. Julio a Diciembre 1901, No. Enero a Julio 1905).
- 18) ROJINA VILLEGAS, Rafael: Bienes y Derechos. Décima quinta ed. México, -- Porrúa, 1983.
- 19) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION: Apéndice a los tomos XXXV, L, -- LXIV, LXXVI, CXVII (Quinta Epoca).

- 20) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION: Sexta época, compilación de Jurisprudencia 1917-1965, Apéndice 1975, Apéndice 1985.
- 12) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION: Informes de los años de 1943 a -- 1985.
- 22) SERRA ROJAS, Andrés: Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y -- Jurisprudencia. Quinta ed., México, Galvez, S.A. 1972.
- 23) VALLARTA, Ignacio L.: Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico - Coactiva. México.
- 24) VALLARTA, Ignacio L.: Votos, Cuestiones Constitucionales, Tomo I, desde mayo de 1878 hasta noviembre de 1879, México, Lozano Antonio de Jesús.
- 25) ZARCO, Francisco: Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857) México--co, El Colegio de México, 1957.