Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El Procedimiento Administrativo y el Artículo 14 Constitucional *

1. El acto administrativo requiere normalmente para su formación, de la misma manera que la sentencia judicial y que el acto legislativo, estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, al igual que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

El carácter común de estos tres tipos de procedimiento de constituir el medio de realizar las tres funciones del Estado, no obsta para que entre ellos existan las diferencias consiguientes a la diversidad de objeto de cada una de dichas funciones y al desarrollo desigual de las normas que regulan cada uno de los procedimientos. En efecto, por una parte, dado el carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, el procedimiento correspondiente, no exige normalmente colaboración alguna de los particulares, en tanto que los procedimientos judicial y administrativo están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.

* De la obra en prensa: **Derecho Administrativo,** 3ª edición.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Bien es cierto que no en todos los casos la función administrativa afecta a los particulares, ya que dentro de ella quedan comprendidas múltiples actividades de orden material o bien actividades jurídicas que no tienen carácter imperativo, como son las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del Estado, pero en realidad, estas actividades sólo exigen procedimientos de carácter técnico, que no interesan directamente al Derecho, o bien sólo tienen trascendencia en el dominio de éste dentro de la esfera de la propia Administración, y aunque en ambos casos no puede negarse que la autoridad está obligada a seguir ciertas normas, su actuación en tales casos no suscita problemas de interés legal especial.

Pero, excluyendo ese radio de la actividad administrativa, el procedimiento adquiere una importancia grande cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos, el derecho positivo ha adoptado estas tres posiciones: o bien no ha regulado ningún procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o en fin, ha organizado un procedimiento típicamente diferenciado del procedimiento judicial.

La primera posición, o sea, la de falta de regulación de procedimiento es un fenómeno muy explicable dentro del derecho administrativo, pues en él ha ocurrido que, a diferencia de otras ramas del derecho tan bien elaboradas ya como la del derecho civil, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente, tanto por la imprecisión que todavía existe en las nociones del derecho administrativo, como por la circunstancia de que, en nuestro régimen legal, los principios constitucionales predominantemente liberales que rigieron con la Constitución de 1857, reducían las intervenciones del Estado en la vida de los particulares a un grado en que no era muy sensible la falta de reglas de procedimiento administrativo.

La segunda posición, o sea, la del procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial ha constituído en nuestra legislación el inicio del desarrollo del derecho procesal administrativo y constituye además una cara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Esta tendencia no es sino un trasunto de otra que ya hemos examinado en páginas anteriores (v. *supra* pág. 111) que consiste en asimilar las instituciones del derecho público a las del derecho privado y que trata de explicar las primeras por los principios que rigen a las segundas, tendencia que hemos criticado por las consecuencias fatales que prácticamente se producen si el Estado ha de subordinarse a normas inspiradas fundamentalmente en la salvaguarda de intereses privados, y no en la debida conciliación del derecho privado con las exigencias del interés público que la Administración tiene que satisfacer mediante su actuación. Además y sin desconocer que la adopción por la Administración de las normas del procedimiento judicial ordinario es conveniente y aconsejable cuando se trata de objetos similares, se ha criticado la equiparación ilimitada de ambos tipos de procedimiento, el administrativo y el judicial, porque carecería de sentido que la Constitución estableciera un Poder independiente, del Poder Administrativo, con funciones propias, si éste estuviera obligado a proceder en los mismos términos que el Poder Judicial. (MERCKL. *Teoría general del Derecho Administrativo,* traducción española, pág. 284.)

Pero, además, existe otra razón que se opone a la equiparación del procedimiento administrativo al civil, y es la que deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derechos no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo. Ahora bien, es natural que el procedimiento se vea influído por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido, de donde se desprende que si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo tienen que ser diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la Administración. El mismo procedimiento judicial ha necesitado diversificarse para adaptarlo a las diversas exigencias de las relaciones jurídicas que pueden entrar en conflicto, y así, la vía ordinaria, la vía sumaria, la vía ejecutiva, el procedimiento mercantil, etc., son ejemplos elocuentes de que, aun en el dominio propio de la función jurisdiccional, no puede existir un procedimiento único.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Todo lo que hasta aquí hemos objetado a la adopción del procedimiento judicial en el campo de la Administración, no se opone como ya antes hemos dicho, a que, en los casos en que se presenten situaciones semejantes a las que ocurren cuando hay conflicto de derechos entre particulares, se adopten procedimientos parecidos a los procedimientos judiciales, pudiendo citarse como ejemplos los procedimientos de dotación y de restitución de tierras y los de deslinde de terrenos comunales a que se refiere el artículo 27 de la Constitución y las disposiciones relativas del Código Agrario. Igualmente pueden señalarse los casos numerosos en que la protección de los derechos de terceros que pueden llegar a ser afectados por un acto administrativo, se garantiza mediante el procedimiento que nuestras leyes llaman procedimiento de oposición. (V. *infra* pág. 544.)

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

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

2. El examen que acabamos de hacer respecto de las tres diversas posiciones que ha adoptado nuestra legislación en lo que respecta al procedimiento administrativo, nos obliga, por una parte a señalar los caracteres de los procedimientos adoptados, y por la otra a descubrir las bases o principios generales que sirvan de criterio no sólo para valorizar las formas procesales existentes sino también para determinar las características y elementos que deben concurrir en un procedimiento administrativo bien sistematizado.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Respecto de las formas procesales hasta hoy admitidas, aunque su conocimiento es muy interesante, su estudio, sin embargo, no tiene una gran trascendencia, ya que no presenta más que las dificultades que pueda ocasionar la interpretación de normas dudosas u obscuras para su aplicación en cada caso concreto. Para nuestros propósitos basta con señalar, en este momento, los caracteres comunes a los diversos tipos de procedimiento de que venimos hablando.

CARRILLO FLORES, en su interesante y sustanciosa obra *La defensa de los particulares frente a la Administración,* ha resumido las características del procedimiento administrativo que él llama tradicional, o sea el anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización, señalando las siguientes: primera, una mayor rapidez, dado que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos exigen una gran expedición; segunda, una menor formalidad que en el procedimiento judicial; tercera, sigilo en el procedimiento administrativo; cuarta, lo que la doctrina llama falta de adherencia, o sea, una falta de identidad física entre las personas que tramitan el negocio y las que lo resuelven; quinta, falta de determinación en cuanto a los medios de prueba; sexta, incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento; y séptima, falta de sistematización de los medios de impugnación de las resoluciones administrativas. (Pág. 91.)

3. A pesar de que las características reseñadas nos dan a conocer algunos de los aspectos externos del procedimiento administrativo, es patente la necesidad de hacer un estudio más detenido que al mismo tiempo que fije la naturaleza de aquel procedimiento, proporcione las bases para sistematizarlo y este estudio es tanto más urgente cuanto que de día en día van en aumento las intervenciones del Estado en la vida de los particulares, lo cual hace imperiosa una adecuada regulación de la forma de actuar de las autoridades administrativas.

Para ese objeto debemos principiar por el examen de los dos intereses fundamentales que juegan en la formación de los actos administrativos: el interés público que tiene que satisfacerse por la autoridad que dicta la resolución y el interés del particular a quien ha de afectar dicha resolución.

El interés público exige que las autoridades puedan dictar sus resoluciones con el mínimo de formalidades indispensables para garantizar la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego de la resolución a la ley. Es decir, dicho interés re-

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

clama que los actos se realicen en una forma sencilla y rápida que baste para evitar la anarquía interna en la Administración, y la adopción de resoluciones inadecuadas e ilegales. Por el contrario es opuesto al interés público un procedimiento riguroso que maniate a la Administración y que le impida actuar con la eficacia y oportunidad que requiere la satisfacción de una necesidad general.

El interés público puede ser satisfecho con reglas de orden interno cuya observancia puede dejarse a la discreción y prudencia de las autoridades.

El interés privado, por su parte, exige que la autoridad se limite por formalidades de procedimiento que le permitan al individuo hacer conocer oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificada en una forma ilegal y arbitraria. Es decir, el interés privado exige que exista un procedimiento que siendo una limitación para la acción precipitada y caprichosa de las autoridades, constituya un régimen de garantía para los derechos fundamentales del individuo. En consecuencia el interés privado sólo se satisface por medio de un procedimiento cuya obligatoriedad y características sean una salvaguarda de los derechos privados.

El procedimiento administrativo tendrá que ser, por lo mismo, el que resulte de la conciliación de las exigencias del interés público y las del interés privado y en él podrán coexistir formalidades que sólo tiendan a la conservación del buen orden administrativo con aquellas establecidas como garantía de los derechos de los particulares; con la diferencia de que la omisión de las primeras carecerá de trascendencia jurídica respecto del acto en que culmina el procedimiento, en tanto que la inobservancia de las segundas sí afectará la validez misma del propio acto.

4. Sentadas así las bases sobre las cuales debe reposar la construcción del procedimiento administrativo, se impone ahora la necesidad de precisar cuáles son las formalidades que en él deben existir.

Este problema ha sido ya materia de elaboraciones en la doctrina del derecho administrativo y las conclusiones a que se ha llegado se encuentran comprendidas en el resumen formulado al respecto en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia el año de 1936. En el informe correspondiente, citado por CARRILLO FLORES (*op. cit.*, pág. 102), se señalan los siguientes rasgos como fundamentales para todo procedimiento administrativo: "primero,

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el principio de la audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración; cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afectan a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular, deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja".

En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares se debe estudiar no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental.

Dice así el primero de los preceptos citados en su segundo párrafo que es el que por el momento nos interesa: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Pues bien, a pesar del desarrollo que nuestros juristas han dado a la interpretación del precepto transcrito que reproduce sustancialmente los preceptos consignados en el artículo 14 de la Constitución de 1857, han quedado sin solución satisfactoria las cuestiones que se refieren a la aplicación del repetido precepto en materia administrativa.

En efecto, el problema principia por determinar si el artículo 14 excluye al Poder Administrativo de toda actividad que tienda a privar a un particular de su propiedad, derechos o posesiones. Sin embargo, este primer aspecto del problema lo reservamos para el capítulo posterior, cuando examinemos la característica de ejecutoriedad del acto administrativo, y tan sólo tendremos en cuenta para los fines que en estos momentos nos interesan, que se ha reconocido en nuestro sistema legal que el Poder Administrativo puede llevar a ejecución directa sus determinaciones sin necesidad de que intervengan los Tribunales en aquellos casos en que la Constitución lo autoriza en una forma expresa (expropiación, dotaciones y restituciones agrarias, conflictos de trabajo,

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

revisión de las concesiones a que se refiere el párrafo final del artículo 27) y en aquellos otros en los cuales así lo exige la independencia y supremacía que en la esfera de su competencia se reconoce al Poder Administrativo dentro del sistema de separación de Poderes adoptado por la misma Constitución.

Partiendo, pues de la hipótesis de que la Administración no requiere la intervención de los Tribunales para realizar su función propia, se presenta el problema de si en ella debe respetar las otras garantías que consigna la parte copiada del artículo 27 constitucional, o sean la garantía del juicio con las formalidades esenciales del procedimiento y la de conformidad a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, o sean las garantías de audiencia y de legalidad.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación anteriores al año de 1942 no llegaron a abordar el problema en una forma directa y completa y esto fué motivo para que algunas de sus ejecutorias se interpretaran en el sentido de que aquel Tribunal reconoce que, en materia administrativa, el artículo 14 sólo garantiza la aplicación del procedimiento que la ley establece, pero que no obliga a esa ley a crear un procedimiento administrativo. En otras palabras, se llegó a creer que la Suprema Corte sustentaba la tesis de que en materia de actos de la Administración, los particulares sólo están resguardados por la garantía de la legalidad, y no por la garantía de audiencia. (CARRILLO FLORES, *op. cit.*, cap. IV. GARCIADIEGO, IGNACIO. *El artículo 14 y las garantías que consigna en materia administrativa.* 1940. pág. 62.)

Sin embargo, creemos que no puede hacerse una afirmación de validez general en el sentido que acabamos de indicar, pues de las sentencias de donde se pretende derivar la orientación de que se trata, se puede separar un grupo que se refiere a los actos de expropiación por causa de utilidad pública, respecto de los cuales la Corte se ha basado en un argumento, que no puede extenderse a otros actos administrativos, y que consiste en afirmar que el régimen especial regulado por el artículo 27 constitucional en el que no se consagra la garantía de audiencia, y para el cual debe entenderse que no rige la regla general del artículo 14 de la misma Constitución. (*Semanario Judicial de la Federación,* tomo LI, pág. 1292, amparo de Ferrocarriles Nacionales de México, 16 de febrero de 1937; tomo LVI, pág. 2107, amparo de la Compañía Minera Asarco, 23 de junio de 1938; tomo LXII, pág. 3021, amparo de la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", octubre de 1939.)

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Un segundo grupo se puede formar con las sentencias que, como las del 13 de junio de 1935 (*S. J. de la F.*, tomo XLIV, pág. 4901, amparo de De la Llave Ignacio y coagraviados) y de 19 de junio de 1937 (*S. J. de la F.*, tomo LII, pág. 2251, amparo del Gremio Unido de Alijadores del Puerto de Veracruz), aparentemente se sostiene que basta la aplicación correcta de la ley ordinaria para que se juzgue que no ha habido violación de la garantía de audiencia que establece el artículo 14 de la Ley Constitucional. Sin embargo, un examen detenido de dichas sentencias lleva a la conclusión de que ellas no sostienen la exclusión de la garantía de audiencia en materia administrativa, sino que únicamente por razones de técnica del juicio de amparo, se limitan a las cuestiones planteadas en el juicio. En efecto, en la primera de las ejecutorias citadas al resolverse sobre la reclamación consistente en que se había violado el artículo 8º de la Ley Federal de Tierras Ociosas toda vez que los afectados no fueron citados ni oídos en el procedimiento, la Corte sostuvo que no hubo infracción de tal precepto, ni consiguientemente de garantía individual alguna, porque esa disposición legal no estatuye que el afectado deba ser oído y vencido en algún procedimiento ni tampoco que deba ser citado, sino únicamente que la solicitud sea publicada mediante aviso que se fije en lugar visible del Palacio Municipal que corresponda, requisito cuyo cumplimiento quedó comprobado en autos. Como se ve, en esta ejecutoria, la Corte se limita a examinar si hubo la infracción reclamada del precepto legal, y resuelve que no la hubo pero no juzga ni prejuzga sobre si éste se encuentra ajustado a la Constitución, porque en el juicio no se reclamó la anticonstitucionalidad de tal disposición y en tal virtud, el Tribunal no podía examinar de oficio la cuestión. De la misma manera en la sentencia de 19 de junio de 1937, la Corte no tuvo ante sí el problema de si una ley secundaria es o no constitucional, por omitir un procedimiento de audiencia y defensa del afectado con un acto administrativo, sino que se le planteó sencillamente esta cuestión: la de si una ley secundaria, como es la de Sociedades Cooperativas, deroga el artículo 14 constitucional por no consigar un procedimiento judicial para la cancelación de una autorización para el funcionamiento de una sociedad de esa clase. La Corte al resolver este agravio, sostuvo que no era necesario el procedimiento judicial, pero hizo hincapié en la necesidad constitucional de que tanto el procedimiento judicial como el administrativo deben llenar el requisito de la previa audiencia. Los términos conducentes de la ejecutoria son estos: "la garantía que otorga el artículo 14 de la

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Constitución sobre la necesidad de un juicio previo para que pueda privarse a los ciudadanos de sus propiedades y derechos, se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley..." y aunque hasta aquí parece que la Corte deja en libertad a la ley secundaria para establecer cualquier procedimiento, tal apariencia se desvanece leyendo otros pasajes de la misma ejecutoria en los que se dice que "La connotación de ser oído y vencido no puede referirse sino a la existencia en la ley de un procedimiento especial en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas, según lo ha establecido la Sala..." y que lo único que exige el constituyente, tanto para el procedimiento judicial como para el administrativo, "es que no se prive a persona alguna de sus derechos y propiedades sin previa audiencia".

Pero si a pesar de lo anterior pudiera todavía surgir duda sobre la tesis de la Suprema Corte, tal duda seguramente desaparece leyendo la ejecutoria de 10 de marzo de 1942 (*J. de la F.*, tomo LXXI, pág. 4156, amparo de la Compañía Industrial de Guadalajara), en la que ya de una manera directa se afronta el problema de si una ley secundaria es contraria al artículo 14 constitucional, cuando no organiza ningún procedimiento en que se dé audiencia al interesado. Respondiendo a esta cuestión la Corte dijo: "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a los partes." Y más adelante agrega: "Salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos... la idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas."

Los términos precisos que acabamos de transcribir no nos dejan ya la menor duda del sentir actual de la Suprema Corte de Justicia, y estimamos que la interpretación que ha dado del artículo 14 constitucional es irreprochable, pues si bien, dicho precepto estuvo inspirado en su origen por la idea de que toda privación de derechos se hiciera por los Tribunales Judiciales, la circunstancia de que con posterioridad

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

se haya llegado a reconocer al Poder Administrativo competencia constitucional para hacer, en determinados casos tal privación de derechos con base en una interpretación del sistema de separación de Poderes, en ninguna forma autoriza a concluir que la garantía de audiencia no rige en materia administrativa, pues, lejos de existir una base que pueda sustentar tal aseveración, existen razones para concluir lo contrario, ya que indudablemente tal garantía, es, si así se puede decir, más necesaria cuando se trata de la actuación de autoridades administrativas, ya que, sus titulares carecen por lo general, de las dotes de preparación, serenidad e imparcialidad que constituyen las prendas que se supone caracterizan a los titulares de las autoridades del orden judicial.

Así pues, debemos concluir esta parte de nuestro estudio afirmando que en el sistema legal mexicano, el procedimiento administrativo en los casos de privación de derechos, es no sólo una protección de orden administrativo para los particulares, sino que es además una garantía de carácter constitucional.

Definido así el carácter que tiene el procedimiento administrativo, surge inmediatamente la cuestión relativa a determinar en qué consiste tal garantía de audiencia.

El artículo 14 constitucional la hace consistir en un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del pocedimiento. A primera vista, pues, subsiste la idea que presidió el pensamiento original de los autores del precepto, de que la garantía de audiencia se prestara mediante el procedimiento judicial que forma la figura del juicio. Pero aquí también la interpretación posterior ha venido a establecer el principio de que el procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades esenciales de que más adelante hablaremos, es bastante para satisfacer las exigencias del precepto constitucional y para comprobarlo nos bastará con reproducir, en lo conducente, la transcripción que en el párrafo anterior se hizo sobre los conceptos vertidos por la Suprema Corte en su sentencia de 19 de junio de 1937. En ella dijo ese alto Tribunal: "la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución sobre la necesidad de un juicio previo... se cumple satisfactoriamente, cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la ley".

La interpretación anterior parece racional, porque, como dijimos anteriormente (v. *supra* pág....), con dificultad podría explicarse la atribución al Poder Administrativo de determinadas facultades, si

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

se le obligara a ejercitarlas en los términos mismos del procedimiento judicial. Si no se admite que el Poder Administrativo puede realizar sus actos siguiendo un procedimiento especial, lógico es conservar al Poder Judicial todas las facultades que hayan de realizarse en los términos del procedimiento judicial.

Esto no quiere decir que existan algunos casos dentro del Derecho Administrativo en los que siendo predominante el interés de los particulares, como ocurre en el campo del derecho privado, el procedimiento administrativo no pueda amoldarse o seguir muy de cerca por lo mismo, las formalidades del procedimiento judicial. (V. *supra* pág. . . . .)

Fuera de este caso, creemos que el legislador ordinario puede organizar el procedimiento administrativo separándose de los moldes que existen en materia judicial y adaptar dicho procedimiento a los diversos actos que sean su culminación, de tal manera que en vez de un solo tipo de procedimiento administrativo, existan todos los que la necesidad aconseje, tal como ocurre con el mismo procedimiento civil, pero teniendo todos ellos un límite único, el de que se cumplan las formalidades esenciales de que habla el artículo 14 constitucional.

¿Cuáles son esas formalidades esenciales?

La doctrina constitucional en nuestro país ha definido con bastante exactitud lo que debe entenderse por esas formalidades esenciales. Así el licenciado BASSOLS, ex profesor de la clase de Garantías y Amparo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, dice lo siguiente en la *Introducción a la Nueva Ley Agraria* publicada el año de 1927: "... en la época actual en que debemos considerar definitivamente desechadas todas las influencias sacramentales, formalistas y religiosas en los procesos judiciales, no hay razón alguna para persistir en la tendencia de organizar los juicios sobre otras bases que no sean las que impone la razón y las que se derivan de la necesidad de lograr una organización justa y garantizadora, de que las leyes se aplicarán exactamente en los casos concretos que motiven la intervención del poder público", y agrega que ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento, si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales: primero, 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; segundo, que se organice un sistema de comprobación en forma tal

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; tercero, que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones; y cuarto, por último que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo fije la forma de cumplirse.

La idea fundamental, pues, de esta doctrina consiste, como se comprende fácilmente, en considerar que se satisfacen las formalidades esenciales prevenidas por el artículo 14, siempre que el procedimiento contiene los cuatro requisitos enumerados, bien sea que para ello se sigan las formas tradicionales, o que se empleen otros medios o formas exteriores que impidan un acto arbitrario de la voluntad de los detentadores del poder y que constituyan una organización legal, conforme a la cual y dentro de los principios abstractos de aplicación general se dicten resoluciones ajenas a las personas que las motivan o las sufran y por lo tanto, resoluciones equilibradas, racionales y justas. *(Op. cit.,* cap. II.)

Por su parte, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia han adoptado estas ideas ya en una forma concreta para la materia administrativa, como se puede comprobar leyendo, entre otras muchas, dos de las que hemos citado en párrafos anteriores y según las cuales "la idea de la Constitución es que, en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de sus derechos a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas". (Sentencia de 10 de marzo de 1942. *S. J. de la F.,* tomo LXXI, pág. 4156, Compañía Industrial de Guadalajara.) "La connotación de ser oído y vencido no puede referirse sino a la existencia en la ley de un procedimiento especial en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas." (Sentencia de 19 de junio de 1937, *S. J. de la F.,* tomo LII, pág. 2251, Gremio Unido de Alijadores del Puerto de Tampico.)

Así pues, podemos dar por sentado que, en nuestro sistema legal, el procedimiento administrativo que concluye con la privación de un derecho, no requiere estar construído con las mismas formas del procedimiento judicial, para satisfacer las exigencias constitucionales, sino que puede usar todos los medios razonables que sean suficientes para dar oportunidad de audiencia y defensa al afectado por una resolución administrativa. Sería imposible precisar cuales deban ser esos medios de que haga uso el procedimiento administrativo, y sólo la Suprema

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Corte de Justicia en su función de intérprete final de la Constitución será la que en cada caso concreto juzgue si la notificación que se haga al interesado es adecuada, si la oportunidad que se le da para ser oído permite razonablemente presentar sus defensas, y sus pruebas, y si finalmente la autoridad que decide está obligada a dictar su resolución tomando en cuenta las defensas y pruebas del particular. En resumen será la Suprema Corte la que decida, usando los criterios de lo razonable, de lo honesto y de lo justo, si el procedimiento establecido en una ley secundaria satisface o no los requisitos exigidos por el artículo 14 de la Ley Fundamental.

5. Todo lo que hemos dicho anteriormente respecto de la garantía constitucional de audiencia tiene su aplicación siempre que concurran las circunstancias previstas en el precepto legal relativo, es decir, siempre que se trate de actos administrativos que tengan por efecto privar a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido dos excepciones en las que, a pesar de existir una privación de propiedad, se ha considerado que no es necesario el juicio previo a que alude el artículo 14. Tales excepciones son las relativas a la expropiación por causa de utilidad pública y al ejercicio de la facultad económico-coactiva, de los cuales nos ocuparemos en el lugar adecuado de esta obra. (V. *infra* págs. 407 y 450.)

Fuera de estos casos de excepción, la garantía de audiencia sólo podrá dejar de existir cuando el acto no opere una privación de propiedades, posesiones o derechos. Es necesario, por lo mismo, examinar en cada caso concreto si existe tal privación, pues de no ser así, la ley secundaria estará en libertad para organizar el procedimiento que estime más adecuado sin tener necesidad constitucional de establecer las formalidades de notificación y audiencia. En ese examen deberá principiarse por determinar si el particular tiene realmente una propiedad, posesión o derecho que pueda resultar afectado con el acto, si la propiedad o la posesión no existen porque los bienes no sean susceptibles de ellas, o bien si el pretendido derecho no es más que un interés que no está jurídicamente protegido o que no corresponda a una obligación correlativa de satisfacerlo, como cuando existe una facultad discrecional de la autoridad administrativa, o bien cuando se trata de una situación que es más bien consecuencia de un privilegio, en estos casos la acción de la autoridad no debe considerarse constreñida por la necesidad de observar las formalidades esenciales del procedimiento y en ellos,

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la situación del particular sólo se encontrará protegida por la garantía de la legalidad, es decir, por la obligación de la autoridad de ajustar sus actos a la ley.

Hasta aquí hemos estudiado la influencia que en el procedimiento tienen los dos intereses fundamentales que juegan en toda resolución administrativa, el interés público y el interés privado, y hemos podido apreciar como éste último, cuando se trata de privación de un derecho, impone sus exigencias y hace que el interés público tenga que adaptarse a ellas, de la misma manera que el último es predominante en cuanto a su influencia sobre las formalidades del procedimiento cuando no existe la limitación que la Constitución establece para la protección contra determinadas afectaciones de los derechos privados.

Pero todavía existe un tercer elemento que, como lo vamos a ver, tiene que influir necesariamente en la estructuración del procedimiento administrativo. Se trata de un factor que deriva de la naturaleza misma de la función administrativa. (V. RIVERO, pág. 221.)

En ésta se pueden presentar dos hipótesis. Una, que constituye el caso general, consiste en que en la actuación administrativa, no existe ningún conflicto de derechos antes de que se dicte la resolución final del procedimiento. Otra, que es la excepción, en la cual la oposición se presenta, como en el procedimiento judicial, desde el principio del procedimiento administrativo. En la primera hipótesis, no puede haber propiamente un procedimiento contradictorio, ni puede hablarse, por lo mismo de la existencia de partes en dicho procedimiento, que hagan valer sus respectivos derechos y que intervengan con el fin de hacer triunfar sus pretensiones. En realidad, se trata en tal caso de una actuación unilateral de la Administración que sólo en el caso de que llegue a cristalizar en una resolución, implicará una afirmación de un derecho, y sólo hasta ese momento podrá entrar en conflicto con el derecho del particular, quien hasta entonces podrá discutir la regularidad del procedimiento que se haya seguido, y la validez misma de la resolución. En la segunda hipótesis, por el contrario, la autoridad administrativa tiene que enfrentarse desde un principio con la situación jurídica del particular y los procedimientos deben desarrollarse, dando, desde antes de la resolución final, oportunidades y derechos equivalentes a los que las partes tienen en el procedimiento judicial en el cual el conflicto de pretensiones es anterior al mismo procedimiento, y su existencia es la que lo motiva.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Un ejemplo aclarará las dos hipótesis consideradas. Cuando las autoridades sanitarias dictaren una orden para que el propietario de una finca ejecute determinadas obras, que son necesarias para la higiene de las habitaciones de la misma finca, todo el procedimiento anterior a la orden se desarrolla sin posibilidad de una contradicción con el derecho del propietario, puesto que en un principio ni la autoridad misma puede afirmar que es necesaria la orden e inclusive el resultado de dicho procedimiento anterior puede ser el de que la orden nunca llegue a dictarse. Por el contrario, cuando la autoridad pretende declarar la caducidad de una concesión por alguna de las causas en ella previstas, desde el principio mismo del procedimiento existe ya una pretensión de la autoridad que se levanta contra el derecho del particular, de tal manera que a éste interesa que se le dé oportunidad desde las primeras fases del procedimiento para exponer su derecho y para fundar debidamente sus pretensiones.

En consecuencia, es natural que, como antes hemos ya indicado, el procedimiento administrativo no pueda adoptar un tipo único porque no sería posible que un solo procedimiento respondiera a las múltiples variaciones de la actuación administrativa. Por el contrario la variedad de medios impuesta por la variedad de fines constituye la mejor garantía de eficiencia de organización procesal administrativa.

LIC. GABINO FRAGA, JR.

Ministro de la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Profesor de Derecho Administrativo en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, México, 1944.
DR © Escuela Nacional de Jurisprudencia