

Derecho Administrativo:

Es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo

Administración:

Del Latín *administratio-onis* que significa dirección ejercicio o servicio, a su vez el verbo administrar proviene de *ad-ministrare* que significa servir o cuidar. también se deriva de *ad manustrahere* que significa traer a mano.

El Acto Administrativo:

La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del estado que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea la tranquilidad, seguridad, salubridad pública por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de las partes por medio de los servidores públicos que otorgan prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.

Con esas actividades se realizan en forma de función administrativa y esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para dar casos individuales es necesario hacer aunque sea en una forma la característica de los actos administrativos más importantes.

Los criterios que se usaran para esa característica serán

- El de la naturaleza misma de los actos
- El de las voluntades que intervienen en su formación
- El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley
- El del radio de aplicación del acto
- El de su contenido y efectos jurídicos

Desde el punto de vista de su naturaleza los actos administrativos se pueden clasificar en dos categorías:

Actos materiales

Actos jurídicos

Siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que si engendran consecuencias jurídicas.

El estudio de los actos materiales implica consideraciones acerca de la técnica de los mismos que es ajena al derecho, por lo mismo solo tomaremos referencia a ellos en cuanto implique condición para la validez de un acto jurídico sean elementos que integren el procedimiento de formación de otros actos administrativos o constituyan un medio de ejecución de los mismos.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad conserva ese carácter a un cuando en el procedimiento

previo a su emanación se hagan necesarias otros actos de voluntad tales como opiniones, consultas o juicios técnicos.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a alguna de las siguientes categorías:

- El acto colegial o colegiado que es el que emana de un órgano único de la administración constituidos por varios miembros. Tal es el caso de los actos emanados de los diversos consejos o comisiones, juntas, cuerpos municipales que forman parte de la administración organizativa.

En tal caso habrá diversas voluntades, pero la voluntad administrativa es una sola.

- El acto complejo o colectivo que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración dentro de esta categoría encontramos los actos del presidente de la república, cuando requiere el refrendo de un secretario de estado o de un jefe de departamento administrativo, igualmente puede citarse todos aquellos actos colectivos en que sea necesaria la concurrencia de varias secretarías de edo. para formar un solo acto como ocurre en el caso de un acuerdo presidencial que afecta a diversas ramas de la administración pública y que por lo mismo exige el refrendo de todos los secretarios de edo. encargados de cada una de esas ramas.

Cuando las diversas voluntades que concurren no se funden en un solo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo diferente de actos complejos pues en tales circunstancias, existe un solo acto como ocurre en el acto complejo, sino una serie de actos con caracteres propios cada uno de ellos, entrelazados y aun condicionadamente uno a otro y susceptibles de ser impugnados por otros diferentes.

Otra variedad semejante esta representada por la serie de actos administrativos emanados de un órgano determinado y cuyos efectos no se producen sino que hasta los propios actos son aprobados por medio de otro acto especial, emanado de un órgano diferente.

En este caso el acto posterior condiciona la eficacia de la anterior.

- El acto unión que es otra categoría que se define también por la intervención de varias voluntades, pero en los cuales y su finalidad es idéntica como en los actos colectivos, ni un efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos.

El ejemplo típico de este acto es el de nombramiento de un empleado público.

Partiendo de la realidad que guarda la voluntad creadora del acto como la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

El acto obligatorio reglado o vinculado y el acto discrecional, el primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.

En esta clase de actos la ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar sino también sin esta debe actuar como debe actuar estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por contrario el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe actuar o abstenerse o en que momento debe actuar o como debe actuar, o bien

que contenido va a dar a su actuación. Así normalmente va a dar a su actuación. Así normalmente cuando la ley use términos que no sean imperativos, sino perversivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional; igual situación ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deja a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como los de convivencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, lo mismo que cuando la ley se provea de 2 o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación, entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro en grados muy diversos.

Esto se explica porque al concederse por la ley facultades discrecionales a la autoridad encargada de realizar un acto, dichas facultades normalmente se refieren más a la realización del acto en su integridad, solamente algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto.

Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, estos se pueden clasificar en actos internos y actos externos significa que solo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trascienda fuera de ella.

Este último grupo de los actos internos comprende toda una serie de actos unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material, aunque conformes a las reglas de derecho que constituyen la vida interna de la administración, comprende medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponde dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que informan a sus superiores la fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejos de fondos. Igualmente abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos legales, médicos y en general a los departamentos técnicos, pero deben tenerse bien presente que esos actos de procedimiento solo tienen el carácter de internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos el interés del buen orden administrativo.

Finalmente deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores lustran a los inferiores en la aplicación de la ley en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no añaden nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre que no confiera ni lesione algún derecho.

Dentro de la categoría de los actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del estado, o sea, las de prestar los servicios que son su cargo, los tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, los de ordenar y controlar la acción de las partes.

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimientos, en decisiones o resoluciones y actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento lo mismo que el de ejecución está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la autoridad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales, en contra posición a la categoría de los actos principales representados por los últimos citados. Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituye en su mayor parte la externación de determinadas facultades del poder público que puede llegar a afectar muy seriamente la libertad de las partes.

Esas facultades son las que tienen para exigir la presentación de libros, papeles, declaraciones, estados de contabilidad para la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía.

Finalmente, los actos de ejecución están constituidos y todos aquellos que tienen a hacer cumplir forzadamente las resoluciones y decisiones administrativas cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello como actos típicos de ejecución podemos señalar los que realizan en uso de la facultad economicocoactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

Por razón de su contenido, los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica
- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho

Dentro de la primera categoría se encuentran entre otros los actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones

Dentro de la segunda categoría se encuentran las ordenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, certificaciones, autenticación, notificaciones y publicaciones

La Concesión de Servicio Público

De los actos administrativos que hemos visto, hay algunos que requieren consideración especial por la naturaleza y sus efectos jurídicos entre ellos se encuentra la concesión administrativa que es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado nos ocuparemos de la primera, como la naturaleza y efectos de la concesión derivan del objeto de la misma, es indispensable fijar los caracteres del servicio público.

El servicio Público constituye solo una parte de la actividad del estado al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

El servicio público considerado como una parte tan solo de la actividad estatal se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha y aunque la idea de interés público se encuentre en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es el monopolio del estado lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público pues mientras que en algunos preceptos constitucionales se habla de la educación como servicio público que las huelgas que los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la federación, en la misma constitución los servicios públicos, se equiparan a los empleos públicos mientras dentro de la misma carta magna respecto a los delitos cometidos por funcionarios públicos, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública

Sin embargo, en otras leyes se ha precisado y definido el servicio público como la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes con el fin de satisfacer en forma continua uniforme y regular necesidades de carácter colectivo.

Dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público, la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios el de continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer, el de adaptación o sea el de la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

Se han clasificado los servicios por la forma como satisfacen las necesidades generales y por la forma de gestión de los mismos.

Desde el punto de vista se distinguen en :

- Servicios públicos nacionales destinados a satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional.
- Servicios públicos que solo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios unitarios.
- Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individuales. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, telégrafos, radio comunicaciones, transportes también los servicios públicos sociales como lo son los de asistencia pública los de previsión, los seguros sociales y las de vivienda barata.

En el segundo punto de vista los servicios públicos se separan aquellas que son manejadas prácticamente en algunos de los casos como monopolio o por los organismos por el mismo estado de las que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.

Sea considerado que la concesión de servicios públicos tiene la naturaleza de un simple acto contractual. Sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión del estado se considera facultado para adoptar medidas de policía que a veces indican variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden público. De la misma manera, el propio estado multiplicó las causas de caducidad, tenía un arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarlo.

La doctrina jurídica contemporánea considera que la concesión es un acto mismo compuesto de elementos

- Un acto reglamentario
- Un acto condicionado
- Un contrato

Como consecuencia de las mismas disposiciones se prevén en todas las leyes de la materia que las concesiones solo podrán ser traspasadas a otra persona con la aprobación de la autoridad concedente, en la inteligencia de la falta de dicha aprobación, así como la cesión o traspaso total o parcial de la concesión a un gobierno o estado extranjero, se considera por las leyes como causas de caducidad o nulidad del acto de traspaso.

Se estima que debe considerarse como un requisito esencial para que las concesiones de servicio público surtan sus efectos, que las mismas una vez otorgadas se publiquen en el diario oficial, puesto que la referida concesión contiene verdaderas disposiciones legales de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios del servicio y las bases del funcionamiento del servicio.

Pasando ahora al estudio del régimen aplicable a la ejecución de la concesión importa desde luego hacer énfasis en la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, o sea las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.

Esta obligación debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la administración para seleccionar al concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidos por la seriedad e importancia del objeto de la concesión.

Esta obligación impone la necesidad de que la autoridad apruebe todo traspaso, concesión de la concesión y de que el traspaso se haga sin esa autorización o que la circunstancia de que se haga el favor de un gobierno o estado extranjero

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión implica además la de aparentar los elementos peculiares indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio

El estado también puede concurrir en la aportación de elementos para la empresa garantizando determinado interés a los capitales invertidos o concediendo otra clase de ayuda como son las franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales por el objeto de la concesión

Sin embargo el estado estimado de utilidad pública del objeto de la concesión es considerado casi en todos los casos que es procedente la expropiación forzosa de los bienes necesarios para la instalación de las obras autorizadas