

DERECHO ADMINISTRATIVO*

SUMARIO: I. *El campo de estudio del derecho administrativo*. II. *Otras leyes aplicables*. III. *Origen del derecho administrativo*. IV. *Los actos administrativos*. V. *Los servicios públicos*. IV. *La administración pública y sus órganos*. VII. *Los trabajadores al servicio del Estado*. VIII. *Bienes y recursos de la administración pública*. IX. *La expropiación de los bienes de particulares*. X. *El cobro de los impuestos por la fuerza pública*. XI. *Contratos y convenios administrativos con los particulares*. XII. *Sanciones administrativas y penales*. XIII. *Justicia administrativa*.

I. EL CAMPO DE ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En los Estados el gobierno se ocupa fundamentalmente de elaborar las leyes, de satisfacer las necesidades generales de los habitantes y de impartir justicia. Cada una de estas actividades las realiza a través de distintos órganos.

El órgano legislativo es el encargado de hacer las leyes y recibe distintos nombres, a veces congreso, cámara, asamblea, etcétera. El órgano ejecutivo es el responsable de buscar los medios económicos para atender las necesidades que, en general, tenga la población y prestarle los servicios que necesite. El órgano judicial tiene la tarea de hacer justicia, a través de uno o varios tribunales, y resuelve los conflictos o problemas legales que surjan entre los particulares o entre alguno de éstos y las autoridades públicas.

Todas las actividades de los tres órganos, legislativo, ejecutivo y judicial, se llevan a cabo conforme a lo que previenen las leyes. La ley señala cómo ha de realizarse cada actividad, y fija a los funcionarios y empleados públicos la obligación de efectuarla con estricto apego a lo que ella disponga y ordene.

* Publicado en *Las humanidades en el siglo XX*, I. *El derecho*, México, UNAM, 1975.

Ahora bien, cuando es el órgano ejecutivo o administración pública quien lleva adelante sus actividades propias y pone todos sus esfuerzos para conseguir los recursos económicos que le permitan satisfacer las necesidades de la colectividad, entonces, las leyes que le indican el camino que debe seguir para alcanzar esos fines, forman su base legal, su legislación administrativa.

Precisamente el derecho administrativo tiene por objeto de estudio todas esas actividades de la administración pública, su base legal y su legislación. Estudio que viene realizando desde su creación a fines del siglo pasado.

II. OTRAS LEYES APLICABLES

Las múltiples actividades que realiza la administración pública, principalmente la prestación de servicios públicos y las que despliega para obtener los medios para poder efectuarlas, provocan el nacimiento de muchísimas leyes, reglamentos, decretos, etcétera, que van integrando el derecho administrativo.

A veces, sin embargo, la administración necesita de otras leyes que no son administrativas. Por ejemplo, cuando compra los muebles o la papelería para sus oficinas y servicios, la ley que se aplica es el código civil; o bien, cuando decide formar parte de una sociedad o empresa mercantil, entonces, la ley a la que se somete es la de carácter mercantil. Luego, las actividades de la administración pública están reguladas por el derecho administrativo, pero en ocasiones también por normas o leyes de otra naturaleza.

III. ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo se va formando con leyes y reglamentos elaborados en distintas formas y por diversos órganos o autoridades.

El órgano legislativo crea leyes administrativas, siguiendo para ello el procedimiento o camino que señala una ley de superior jerarquía, que es la Constitución de cada país.

También el órgano ejecutivo fabrica normas administrativas, como son los reglamentos, los decretos, los acuerdos, etcétera. Es la máxima autoridad de este órgano quien lo hace, llamada presidente, como en México;

junta civil o militar, integrada por varias personas; monarca; emperador, etcétera.

Los reglamentos administrativos que dicta el órgano ejecutivo son muy importantes. Contienen normas que regulan las relaciones entre los particulares y la administración pública, tales como fijar los requisitos que deben llenarse para la obtención de servicios públicos, permisos, licencias, autorizaciones, etcétera.

En los decretos y en los acuerdos también se recogen reglas u órdenes de la autoridad, que deben cumplir u obedecer los particulares. En ellos, se establecen beneficios o derechos en favor de los particulares, quienes podrán disfrutarlos después de cumplir con los requisitos o las condiciones que tales decretos o acuerdos exijan.

Se podrá ver, ahora, que el derecho administrativo integrado por leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, es creado por los órganos legislativo y ejecutivo.

IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Apoyadas en el derecho administrativo, las autoridades de la administración pública llevan a cabo sus funciones y todos sus actos en general. Estos actos que realizan esas autoridades se denominan actos administrativos.

Por medio de los actos administrativos se satisfacen las necesidades generales de los habitantes del país, y las autoridades lo hacen siguiendo el camino o procedimiento que la ley les indique. En estos casos, para que las autoridades administrativas alcancen un éxito mayor y dejen ampliamente satisfechos a los particulares, la ley les otorga libertad para actuar.

En efecto, no siempre las leyes contienen la solución que corresponde a cada necesidad en concreto, pero pueden autorizar a los funcionarios para que, dentro de los límites que les fijen, atiendan adecuadamente las situaciones o problemas que se presenten.

Del uso de esa libertad o poder discrecional, sin embargo, no deben abusar las autoridades administrativas, pues de hacerlo violarán las leyes y los actos que hayan realizado no tendrán validez.

Luego, en todos los casos, los actos administrativos deben guiarse por lo que ordenan las leyes. De lo contrario, si las desobedecen o se apartan de ellas, no producirán sus efectos y las necesidades de la colectividad

quedarán insatisfechas. En caso de que con actos administrativos ilegales se pretenda imponer obligaciones a los particulares, éstos tendrán el derecho de acudir a los tribunales para protegerse.

En cambio, si los actos administrativos siguen lo que previenen las leyes y son los particulares los que se niegan a obedecerlos, se podrá inclusive hacer uso de la fuerza pública y de los medios sancionadores que las propias leyes autorizan a fin de doblegar o vencer su renuencia a cumplirlos.

Ciertamente, las leyes protegen a los particulares contra los actos arbitrarios de las autoridades administrativas, pero también lo es que cuidan de los demás habitantes del país, impidiendo que el capricho o la falta de razón de algunos dejen insatisfechas las necesidades de las mayorías.

V. LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Entre las actividades más importantes que realizan las autoridades administrativas está la de prestación de servicios públicos.

El servicio público es un servicio técnico que tiene por objeto satisfacer necesidades generales de los habitantes, a los cuales debe ofrecerse en forma regular y prestarse siempre que lo soliciten.

Se trata de servicios que pueden prestar las autoridades o los particulares con autorización de aquéllas.

Son servicios tales como el de transporte de personas (autobuses, ferrocarriles, aviones, barcos); suministro de electricidad y de agua potable; alumbrado público (en las calles, jardines o avenidas de las ciudades); de educación; de justicia; etcétera.

Los requisitos y condiciones conforme a los cuales deberán prestarse los servicios públicos están señalados en las leyes administrativas y en los reglamentos. En estas leyes se especifica qué servicios prestados por las autoridades o por los particulares poseen el carácter de servicio público.

En general, los servicios públicos tienen que pagarse, pero existen algunos que son gratuitos.

El precio o tarifa que se paga lo fijan las autoridades, sea que el servicio lo presten ellas o los particulares. Cuando el servicio público gratuito lo presta el gobierno se utiliza para ello el dinero que éste cobra por impuestos. En cambio, los particulares aportan su dinero y bienes para poder prestar los servicios públicos, por esto las autoridades les permiten cobrar

dinero a las personas que reciben el servicio, y así poder responder cuando menos lo que gastan para prestarlo.

Precisamente, para evitar que los servicios públicos, cuando son prestados por los particulares, se obtengan a precios elevados, son las autoridades las que fijan estos últimos, cuidando que no sean excesivos, para que todos puedan disfrutar de tales servicios.

Todas las personas tienen derecho a recibir el servicio público que soliciten, siempre y cuando paguen su precio y cumplan con las condiciones generales de las leyes.

En caso de que las personas no reciban el servicio público que pidieron y pagaron, o que se les niega, sin razón, el que solicitaron o, finalmente, que no se les preste como se les ofreció, acudirán a los tribunales para que éstos conozcan y resuelvan el problema y obliguen a las autoridades o a los particulares, según quien preste el servicio público, a que cumplan con la ley y a lo que se comprometieron.

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS

La administración pública, para prestar los servicios públicos que tiene a su cargo y para realizar todas las demás atribuciones que le otorgan las leyes, cuenta con órganos administrativos y con los titulares o representantes de éstos, que son los funcionarios y empleados públicos.

Gracias a una buena organización administrativa, integrada por órganos de diversa naturaleza, es posible que los fines o metas que el gobierno se fije o trate de alcanzar se realicen.

Los órganos administrativos pueden agruparse y concentrarse en forma tal que integren, entre sí, una relación de jerarquía, y así habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas. Todos los órganos coordinarán sus trabajos y acción hacia los fines y propósitos que previamente les señale el órgano superior de la administración pública.

Esta centralización administrativa en que se colocan y trabajan los órganos administrativos es la forma común y fundamental que adoptan las administraciones contemporáneas. Los órganos reciben el nombre de secretarías de Estado o de ministerios.

Sin embargo, existen diversas razones que obligan a seguir otras formas de organización administrativa que aseguran el éxito o eficacia de las actividades administrativas. Entonces, se crean deliberadamente organismos que se dediquen a administrar bienes de la nación, explotándolos

para beneficio de la colectividad, o a organizar y prestar un servicio público que aquella organización centralizada o los particulares no pueden hacerlo, por falta de recursos económicos o técnicos.

Con estos organismos se forma la organización administrativa descentralizada, que recibe, por una ley o por un decreto, el derecho de realizar las funciones que deciden las autoridades administrativas centralizadas.

Los trabajos que efectúan los organismos descentralizados son, en el mundo actual, importantísimos, casi vitales en algunos casos. Se encargan de explotar recursos naturales como el petróleo, el agua, los bosques, la fauna marítima, los minerales. A veces prestan servicios indispensables para la vida moderna, por ejemplo, el de radio y de televisión, el de electricidad y de gas, el de transporte marítimo, aéreo, ferrocarrilero, el de crédito público o bancario, el de seguridad social, etcétera.

También se crean organismos descentralizados para que presten o vigilen los servicios públicos en determinadas áreas geográficas, que no importa, como en el caso de los organismos anteriores, la necesidad de atender en forma exclusiva alguno de esos servicios.

Los habitantes de cada una de esas áreas o regiones encontrarán una satisfacción inmediata o directa a sus necesidades colectivas. Las autoridades regionales estarán en mejores condiciones para atender los servicios de su área, entre otras razones, por el contacto rutinario y cercano de los problemas o cuestiones que interesan a la comunidad.

Este tipo de organismos descentralizados locales o regionales, llamados municipios, prefecturas y de otras formas, a veces unen a su importancia administrativa de servicio un valor político, por representar, ante otras esferas o autoridades políticas, los intereses comunitarios de los pobladores.

La maquinaria administrativa, formada por los órganos y organismos centralizados y descentralizados antes descritos, resulta, en ocasiones, todavía insuficiente o inadecuada para realizar los fines del gobierno, que en la hora actual han crecido en forma muy considerable hasta parecer a veces alarmante.

Motivada por esta situación, la administración pública recurre a otras vías o formas para hacer eficaz su función. Ahora buscará o invitará a los particulares para que inviertan junto con ella, sus recursos económicos y técnicos y constituyan empresas de economía mixta.

Las nuevas empresas tendrán como socios a la administración pública que aportará la mayoría de los bienes o recursos económicos, y a los par-

ticulares, que pondrán su dinero y trabajo, para participar en las actividades y propósitos que pretenda llevar a cabo la organización o sociedad así creada.

El gobierno se convierte en empresario, forma sociedades comerciales con los particulares y realiza actividades económicas que estima son importantes para el bienestar de todos los habitantes, pero sin propósito lucrativo.

Las empresas públicas del gobierno, al desarrollar sus actividades en los más diversos campos económicos: producción de metales, fertilizantes, alimentos, medicinas, maquinaria, herramientas mecánicas, vehículos, monedas, billetes, películas, etcétera; o actividades bancarias o financieras; lo hace con el plan concebido de beneficiar a la colectividad y no orientado por el egoísmo que mueve o guía al empresario privado.

Las actividades económicas de la administración pública han dado nacimiento a una legislación administrativa de carácter económico, a un derecho administrativo nuevo o transformado.

VII. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A pesar del perfeccionamiento a que puedan llegar cualesquiera de las formas de organización administrativa vistas, y de la estructura mercantil de las empresas públicas, el éxito de las tareas administrativas depende de la preparación y capacidad de trabajo del personal administrativo.

Las personas que prestan sus servicios a la administración lo hacen conforme a las leyes que se dictan para regular el trabajo burocrático.

El trabajador al servicio del Estado, o burócrata, debe cumplir previamente con determinados requisitos que garanticen la eficacia de sus labores. Entre estos requisitos figuran su salud física y mental, su preparación o experiencia técnica y su capacidad para desempeñar un trabajo honrado y efectivo.

Ya incorporado al servicio del Estado, el trabajador encontrará señalados en la legislación burocrática cuáles son los deberes que tiene que cumplir y cuáles los derechos de que podrá disfrutar.

Estarán conscientes el funcionario y el empleado público de la administración pública, que el incumplimiento de aquellos deberes puede implicar para ellos una responsabilidad tan grave como es la de carácter penal, si su conducta se califica como delictuosa.

Su falta de voluntad o de cuidado en el desempeño de sus labores puede ocasionar daños o perjuicios patrimoniales, tanto a la administración como a los particulares, y podrá ser obligado a que los repare, o bien, que sólo se haga acreedor a ciertas sanciones económicas e inclusive a que se le cese.

En cambio, si el trabajador lleva a cabo sus funciones con apego a la ley burocrática y a las órdenes de trabajo que al efecto se le dicten, gozará de la seguridad en el empleo que tutela aquella ley y hallará la oportunidad de un estímulo, como puede ser el ascenso burocrático y la mejoría en el sueldo.

Sin duda que el establecimiento de un sistema que garantice objetivamente el ingreso de las personas al servicio del gobierno y de las instituciones oficiales en general, permitirá contar con trabajadores mejor preparados y se abrirán las puertas a todos, sin más requisitos que los que se apuntaron en párrafos anteriores.

En algunas legislaciones administrativas se ha previsto, como procedimiento para llenar los requerimientos del sistema comentado, la creación de escuelas de administración, en las que se preparan las personas que desean prestar sus servicios al gobierno, así como aquellas otras que, para mejorar su sueldo o superar la calidad de sus servicios, sea necesario que cuenten con más conocimientos.

VIII. BIENES Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ahora bien, resultaría imposible para la administración pública prestar servicios públicos, pagar los sueldos a sus trabajadores, realizar obras públicas, adquirir los edificios, los equipos, los muebles, la papelería para sus oficinas, y llevar adelante todas las múltiples actividades que tiene bajo su responsabilidad, si no contara con los recursos económicos necesarios para ello.

Dos fuentes económicas, principalmente, proveen de recursos a la administración: los bienes que integran el patrimonio de la nación y los impuestos.

En cuanto a los bienes, pueden ser bienes inmuebles y bienes muebles. Entre los primeros figuran las minas, los fondos petroleros, los bosques, los ríos, los lagos, las carreteras, el espacio aéreo, las presas, etcétera. Los segundos son, por ejemplo, los muebles de las oficinas, los vehículos, las máquinas de escribir, etcétera.

Cuando el gobierno autoriza a los particulares para que exploten esos bienes inmuebles obtiene ingresos importantes. A veces, él mismo lo hace y sus beneficios económicos son también considerables. Algunos de estos bienes sólo pueden ser explotados por el gobierno, pues así lo ordenan las Constituciones de varios países.

Son leyes administrativas las que regulan los bienes que forman el patrimonio del gobierno. Previenen el procedimiento o la forma como él pueda adquirir bienes y en qué casos puede enajenar o vender algunos. Ellas prohíben al gobierno la venta de los inmuebles que son de su patrimonio, por regla general; aunque sí permiten la apropiación de sus frutos por los particulares.

En forma especial, las leyes protegen a determinados bienes que tienen un valor histórico o artístico. Por ejemplo, los edificios en que se desarrollaron algunos hechos históricos o que su construcción posee un valor estético, como sucede con las iglesias, catedrales, basílicas, conventos, palacios, castillos, fortalezas, etcétera.

Esta clase de bienes casi nunca puede ser objeto de venta cuando son propiedad del gobierno, aunque sí se permite su uso por todo el público. A veces existe la misma situación, aunque sean propiedad de particulares, o al menos se exige para que éstos puedan venderlos, que soliciten la autorización correspondiente.

Todos los habitantes de un país están obligados a entregar al gobierno parte de su dinero o de sus bienes, a fin de poder contar con los medios que hagan posible atender y satisfacer las necesidades colectivas. Esta contribución es obligatoria, pues así lo ordenan las Constituciones y las leyes.

El pago de los impuestos no significa que la persona que lo haga vaya a recibir a cambio algo en concreto dado por el gobierno. Es, únicamente, la forma como todas las personas con capacidad económica cooperan al bien común de todos, para que los que nos puedan pagar impuestos también disfruten de ciertos servicios comunes e indispensables.

Existen, desde luego, otros ingresos que recibe la administración pública, como son los que obtiene por la prestación de servicios, por la venta de sus bienes, por créditos que solicita; en suma, por inversiones o negocios económicos que administra.

El conjunto de estos recursos y bienes hace posible que la administración lleve a cabo sus atribuciones y fines.

IX. LA EXPROPIACIÓN DE LOS BIENES DE PARTICULARES

Sin embargo, se presentan casos en que se ve obligada a seguir caminos especiales para poder obtener los bienes y servicios que necesita.

Si se propone, por ejemplo, realizar una obra pública, como lo puede ser una carretera, una presa, un mercado, una escuela, y requiere para ello de uno o varios predios de particulares y éstos no se lo quieren vender, entonces utiliza procedimientos coactivos, como la expropiación por razones de utilidad pública.

La expropiación es un procedimiento a través del cual las autoridades administrativas adquieren la propiedad de bienes muebles o inmuebles, con o sin el consentimiento de los particulares. Estos últimos reciben a cambio una cantidad de dinero, que les compensa de la pérdida de sus bienes, que se llama indemnización.

No es el capricho de las autoridades como se utiliza la expropiación. Las Constituciones y las leyes fijan los casos en que puede hacerse uso de la misma. Se previene que estos casos ocurrirán únicamente por motivos de utilidad pública, o sea, aquéllos en que la adquisición de esos bienes sea para un beneficio de la colectividad y no de un particular.

Se establece, además, un procedimiento conforme al cual se debe calcular el valor de los bienes expropiados. Y para que no se llegue a cometer alguna injusticia, se recurre al peritaje para hacer el cálculo real de lo que valen los bienes expropiados, según las mejoras que se hubieren hecho a las construcciones.

Pero si por cualquier motivo las autoridades no utilizan el bien adquirido para los fines para los cuales se expropió el particular que fue propietario de ese bien tiene el derecho de solicitar y obtener que le sea devuelto. Claro que en esta hipótesis el particular tendrá que devolver el dinero que se le entregó como compensación.

Intervendrán los tribunales cuando el expropiado considere que las autoridades no se han ajustado al procedimiento y condiciones que señala la ley administrativa de expropiación. Resolverán si la expropiación es para un fin o situación previstas por la ley, y si la cantidad de dinero ofrecida al particular es la justa y conforme al valor del bien expropiado.

En la expropiación de los bienes se ha preferido que la propiedad de ellos sirva a un fin de carácter social, más bien que al interés egoísta de una persona.

Un terreno cuya extensión y localización sea el más indicado para construir una escuela y cubrir así la necesidad de educación primaria, secundaria, etcétera, para los habitantes del lugar será siempre más útil que el uso y beneficio que de él obtenga su propietario particular.

X. EL COBRO DE LOS IMPUESTOS POR LA FUERZA PÚBLICA

También sigue un procedimiento coactivo la administración pública, cuando los particulares no pagan voluntariamente los impuestos, bien porque no tengan dinero, porque no posean la voluntad o deseo de pagarlos o porque se les olvida; en tales casos, las autoridades no pueden esperar por todo el tiempo y dejar de percibir esos ingresos.

Materialmente la administración pública depende de los impuestos. Ninguno de los servicios que presta ni las actividades que realiza serían posibles sin el dinero que recibe de los particulares por concepto de impuestos. Luego, de no pagarse éstos se trastornaría la economía de cualquier país.

Esta realidad es la que provoca que las autoridades se vean obligadas a hacer uso de procedimientos que permitan el cobro de los impuestos, aunque el particular no quiera. Para esto pueden embargar bienes, venderlos y cobrarse con el producto de la venta de los mismos.

XI. CONTRATOS Y CONVENIOS ADMINISTRATIVOS CON LOS PARTICULARES

Las autoridades solicitan frecuentemente la colaboración voluntaria de los particulares para llevar a cabo ciertas tareas administrativas, ya que no siempre la autoridad impone su voluntad. Acuerdan entre sí realizar múltiples tareas. Por ejemplo: explotar bienes propiedad del gobierno, prestar servicios públicos bajo determinadas condiciones, vender o comprar bienes o servicios, el pago de deudas, la realización de obras, etcétera. Estos acuerdos se llevan al cabo mediante contratos y convenios administrativos que celebran autoridades y particulares.

El incumplimiento del contrato o del convenio por cualquiera de las dos partes, administración o particular, implica responsabilidad económica de los daños o perjuicios que con ello se causen. Por lo tanto, para exigir el cumplimiento de los contratos y convenios administrativos que

celebran autoridades, tanto autoridades como particulares podrán ocurrir a los tribunales.

XII. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Frente a las leyes administrativas, autoridades y particulares son iguales, ambos deben cumplir con ellas. La violación de la ley trae como consecuencia la imposición de sanciones. Al mismo resultado se llega si los particulares no obedecen o cumplen con las resoluciones que dicten las autoridades administrativas. El desacato de las órdenes administrativas obliga a sancionar al irresponsable o al que se niega a cumplirlas.

Las sanciones administrativas son de diversas clases. Las más comunes son las de naturaleza económica, conocidas como multas. Éstas se aplican según la gravedad de las infracciones que a las leyes u órdenes se cometan. Cuando son reincidentes los infractores, es decir, que han cometido las mismas faltas en forma repetida, sin duda que la multa que se aplique será cada vez más alta.

También se puede sancionar al infractor con arresto, o sea, privarle por unos cuantos días de su libertad.

Es frecuente que las autoridades, ante ciertas violaciones a la ley, lleguen a quitar o decomisar bienes o mercancías a los particulares. Por ejemplo, cuando éstos venden al público artículos o mercancías sin licencia para hacerlo, o cuando comercien con alimentos cuyo consumo sea perjudicial a la salud.

Asimismo, habrá infracciones a la ley que serán de tal gravedad que en lugar de una sanción administrativa, como las mencionadas, se impondrán las llamadas penas, o sea, sanciones por haber cometido un delito.

Las penas que merecen las personas por cometer un delito administrativo pueden consistir en privación de la libertad o prisión y sanción económica o multa, o sólo una de las dos. En este caso, a diferencia del arresto administrativo, la libertad se pierde por más tiempo, que varía en razón del delito cometido.

Los propios funcionarios y empleados públicos están sujetos a sanciones económicas o de privación de la libertad, o ambas, conforme al acto delictivo que hayan realizado. Si la falta que cometieron fue en la prestación de sus servicios, la sanción podrá consistir en la suspensión temporal o definitiva en el empleo.

XIII. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Las relaciones entre la administración y los particulares no siempre marchan bien. Aunque se supone que todas las actividades de la administración se realizan con estricto apego a la ley, esto no sucede así en todos los casos.

Cuando los funcionarios públicos se apartan de la ley o la violan, pueden ocasionar daños a los derechos de los particulares. A veces los desconocen y se los confieren a otros, o los revocan o extinguen sin razón alguna.

Para tratar de remediar o enmendar estas situaciones ilegales e injustas, la ley protege al particular y le da el derecho de expresar su desacuerdo, de inconformarse contra esa conducta de la autoridad. Le señala el procedimiento o camino que tiene que seguir para lograr este propósito y evitar los daños que se le ocasionan.

El particular perjudicado por los actos administrativos ilegales de una autoridad presentará entonces un escrito ante las autoridades superiores o distintas de aquella y expondrá la situación real, los hechos tal como sucedieron. Indicará, asimismo, qué parte de la ley fue violada por los funcionarios, y dirá qué injusticias se cometieron en su contra.

Puede acompañar a su escrito de inconformidad todos los documentos o papeles con los que considere podrá comprobar la ilegalidad o injusticia que con él se cometió.

Es probable, no obstante las razones que se aleguen en el escrito y las pruebas que se presenten, que los funcionarios quienes conocen del problema estimen que la conducta o actividad administrativa señalada de arbitraria o de injusta no lo sea y la confirmen, dando la razón al funcionario autor de aquéllas y negándola al particular inconforme.

Esa situación aún tiene remedio. La nueva resolución o actividad puede someterse a un otro examen, sólo que esta vez no será ya una autoridad administrativa quien intervenga.

El particular ofendido en sus derechos, por segunda vez, pedirá que los tribunales intervengan. Por lo tanto serán los tribunales que forman el órgano judicial los responsables de analizar y juzgar quién tiene la razón de la ley y de la justicia a su favor.

En el nuevo procedimiento o trámites que se harán ante los tribunales, se encontrará otra oportunidad para que el particular agregue otras razo-

nes, que traten de demostrar la ilegalidad que se combate. Es claro que, por su lado, las autoridades buscarán la forma de probar lo contrario.

Iniciado el proceso administrativo, y conocidas todas las situaciones y pruebas presentadas por la administración y el particular en conflicto, el juez o tribunal procederá a dictar su resolución o sentencia.

Apoyado en una serie de razonamientos, derivados de lo mismo que contienen las leyes administrativas que se van a aplicar y tomando en cuenta las pruebas, el juez decidirá qué ley o parte de ella es la que se aplicará para acabar con el conflicto o controversia legal.

La sentencia administrativa pondrá fin a las diferencias de criterio, a las dificultades surgidas entre la administración pública y los particulares. Si la sentencia es adversa a la primera, sacará la enseñanza de que la fuerza moral de su poder depende de que se apoye en la ley; si es contraria a los segundos, aun así sentirán la tutela de una justicia imparcial.