



363
28

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS DE LOS ELEMENTOS Y
PRINCIPIOS DE LA LEY FEDERAL
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ANTONIO DE JESUS GORDILLO OZUNA

México, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi padre, que me infundió el amor por el Derecho.

A mi madre, por su ejemplo de superación.

Agradezco al señor Director,
Dr. Máximo Carvajal Contreras, el gran
apoyo durante mi formación profesional.

Agradezco al señor Licenciado,
Cuauhtémoc López Sánchez sus
valiosas enseñanzas y consejos,
que me han servido de guía en la
elaboración de la presente tesis.

Con gratitud eterna a las
señoritas Morales Vázquez.

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCION	I
ABREVIATURAS	III
CAPITULO I	
ANTECEDENTES SOBRE LA SISTEMATIZACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
1. El advenimiento del Procedimiento Administrativo.	1
2. Conclusiones adoptadas en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936.	5
3. Ley española de 17 de julio de 1958.	7
a) Principio de informalismo.	11
b) Principio de oficiosidad.	12
c) Principio de acceso al expediente.	12
d) Derecho de petición.	12
e) Silencio administrativo.	12
f) Recursos.	13
g) Criterio de unidad.	14

h) El Consejo de Estado.	15
4. El Procedimiento Administrativo en Argentina.	17
a) Principio de legalidad objetiva.	18
b) Principio del debido proceso.	19
c) Principio del informalismo.	20
d) Principio de oficialidad.	20
5. La garantía de audiencia en el derecho anglosajón.	21
6. Antecedentes del procedimiento administrativo en México.	23
a) Antecedentes en México del artículo 14 y 16 constitucionales en relación al procedimiento administrativo.	23
b) Antecedentes y considerandos del proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	28

CAPITULO I I

REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Naturaleza del acto administrativo.	39
2. Requisitos y elementos del acto administrativo.	42
a) Sujeto.	47
b) Objeto.	50
c) Motivo.	51
d) Fin.	53
e) Formalidades.	54
f) Forma.	56
g) Motivación.	57
3. Eficacia del acto administrativo.	58

4. Invalidez del acto administrativo.	59
5. Saneamiento del acto administrativo.	67
6. Extinción de los actos administrativos.	68

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto de procedimiento administrativo.	72
2. Las normas que regulan el procedimiento administrativo son de orden e interés público.	76
3. Objeto del procedimiento administrativo.	80
4. Elaboración de leyes de procedimiento administrativo.	81
a) Creación de una ley unitaria o ley general.	81
b) Pluralidad de normas procedimentales.	82
5. Procedimientos Especiales.	84
a) Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general.	84
b) Procedimiento sumario.	84
c) Procedimiento administrativo sancionador.	85
6. Normas complementarias para eficientar la aplicación del procedimiento administrativo.	87
a) Actualidad de la revisión de las normas del procedimiento administrativo.	87

b) Adopción de una Ley de Carrera Administrativa, para eficientar la aplicación de las normas de procedimiento administrativo.	89
--	----

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Fundamento constitucional.	91
2. Fundamento político-legislativo que justifica su elaboración.	94
3. Aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	96
a) Aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada.	96
b) Materias excluidas de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	98
4. Principios rectores de la actuación administrativa.	100
a) Principio de competencia.	101
b) Principio de imparcialidad.	104
c) Principio in dubio pro actione.	107
d) Principio de oficiosidad.	109
e) Principio de silencio administrativo.	111
f) Principio de exigencia de legitimación.	112
g) Principio de acceso al expediente administrativo.	116
h) Principio de gratuidad del procedimiento.	117

i) Principio de fijación de términos y notificaciones.	117
5. Iniciación del procedimiento administrativo.	120
6. Tramitación del procedimiento administrativo.	124
7. Terminación del procedimiento administrativo.	130
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFIA	134

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

En México la carencia de unidad integral de las diversas leyes administrativas, ha dado lugar a que el Poder Judicial Federal integre principios jurisprudenciales para suplir las deficiencias de algunos de nuestros ordenamientos legales administrativos, con la finalidad de procurar la realización y vigencia del principio de legalidad y de la garantía de audiencia.

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actuación administrativa, hacen que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fije sus propios principios, los cuales en ocasiones resultan contradictorios a otras leyes.

La presencia de la Administración Pública en diversas esferas de la vida social, exige procedimientos especiales. Pero, también es cierta la necesidad de fijar principios aplicables a todos los órganos de la Administración Pública, para asegurar un mínimo de unidad.

De tal situación surge la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, cuyo contenido busca instituir un solo procedimiento regulador de la actuación de la Administración Pública Federal Centralizada, en el marco de un procedimiento general tipo, de carácter supletorio.

Ante la necesidad de una norma que regule el procedimiento, se plantea el siguiente problema: ¿Debemos atender a un procedimiento general tipo que regule todo el procedimiento administrativo, sea cualquiera la materia? o, ¿es necesario distinguir entre las materias sobre las cuales verse el procedimiento y los procedi

mientos propios de determinados organismos administrativos?.

En la presente tesis, para concretar conclusiones, primero se presenta un resumen de la manera como surgió la idea de sistematizar el procedimiento administrativo, y de las alternativas que históricamente se han asumido en diversos países, las cuales van desde la excesiva generalización hasta su desmedida especialización.

El procedimiento administrativo y la forma son inseparables, juntos configuran el acto administrativo, es por ello que en el capítulo segundo se hace el estudio del régimen jurídico de ese acto administrativo, con el objetivo de mejorar el camino procedimental que le dará creación.

En el capítulo tercero se analiza el procedimiento administrativo. Después se analiza el fundamento, principios y disposiciones que informan a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Finalmente se llegan a las conclusiones de la tesis, la cual espero sea de provecho para diseñar un procedimiento rápido, ágil, flexible y que permita dar satisfacción a las necesidades de la población, teniendo presente las garantías debidas al administrado.

ABREVIATURAS

art.	Artículo.
C.	Ciudadano.
CC.	Ciudadanos.
C. E.	Consejo de Estado.
cit.	Citada.
C. F. P. C.	Código Federal de Procedimientos Civiles.
D. O.	Diario Oficial.
decr.	Decreto.
H.	Honorable.
inc.	Inciso.
L. F. P. A.	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
L. O. C. E.	Ley Orgánica del Consejo de Estado.
pág.	Página.
T. C. C.	Tribunal Colegiado de Circuito.
vol.	Volumen

CAPITULO I

" ANTECEDENTES SOBRE LA SISTEMATIZACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO "

1. EL ADVENIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

He de comenzar mi exposición planteando las siguientes interrogantes: ¿Es necesaria la existencia de una pluralidad de normas, leyes o reglamentos que regulen el procedimiento administrativo, en atención a la especialidad de cada materia? o, ¿es viable y mejor regular el procedimiento administrativo en una ley de uniformización absoluta, sea cualquiera la materia?.

Si respondemos afirmativamente a la primera pregunta, tendremos una diversidad de disposiciones que pueden engendrar discordancia y disgregación. En el caso de adoptar una ley tipo, ley general o código de procedimiento puede no atenderse a la especialidad de algunas materias.

La opción elegida ha sido diversa. A veces la legislación avanza impulsando la creación de procedimientos especiales para cada materia, en otras ocasiones se adopta un procedimiento tipo para todas las materias y, finalmente, predomina el procedimiento general tipo; pero conservando aquellos procedimientos que por su peculiaridad requieren de regulación especial.

En relación al procedimiento administrativo se han dedicado años de experiencia jurídica; multitud de libros, tratados, estudios, manuales y ensayos; cátedras; congresos y conferencias

que buscan un tratamiento riguroso con aspiraciones de sistematización lógica y desarrollo del procedimiento administrativo.

Pese a los comentarios anteriores, lo cierto es que la idea de un procedimiento administrativo la encontramos en los comienzos del derecho administrativo. Su configuración no es reciente; pero su conformación uniformalista data del ascenso del Estado legalista, inspirado en los principios de la revolución francesa.

Es en Francia en el año de 1822 cuando José María Gérando, filósofo y jurista, introduce la definición del procedimiento administrativo para designar "las reglas de tramitación de los asuntos propios de la administración, como tarea preparatoria que ha de conducir a la decisión administrativa".

La primera experiencia legislativa con las bases doctrinales que deben caracterizar a la estructuración de leyes tiene lugar en España con la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889, cuyos rasgos fundamentales son proporcionados por la doctrina del jurista Gumersindo de Azcárate.¹

posteriormente el surgimiento de un procedimiento administrativo con la influencia de una escuela lo tenemos en Austria, país que alberga a la escuela vienesa, cuyos exponentes principales son Hans Kelsen y Adolfo Merkl.

Merkl señala "En el fondo todo acto administrativo es un procedimiento administrativo, y los actos administrativos se presentan como simples productos del procedimiento".

1. Se ha reservado la mención del desarrollo del procedimiento español en páginas posteriores, para exponer con mayor detalle sus características.

De la doctrina de la escuela vienesa surgen una pluralidad de escritos, comentarios y ensayos, los cuales se ven reflejados en las leyes austriacas, que vislumbran la existencia de un procedimiento administrativo junto al proceso administrativo de carácter judicial o jurisdiccional.

La unidad doctrinaria en Austria ha de comenzar por el sistema, por la conexidad de conceptos, y sigue por el establecimiento de tres leyes con un sentido unitario, las cuales enumeramos a continuación:

1. La ley de introducción al procedimiento administrativo.
2. La general sobre el procedimiento administrativo.
3. Ley de procedimiento administrativo penal y ley sobre el procedimiento administrativo de ejecución."²

Desde ese momento se genera el ánimo por la sistematización del procedimiento administrativo. "La primera ola afecta a los países que formaron parte del desintegrado imperio austro-húngaro o que al menos fueron jurídicamente influidos por el mismo. Checoslovaquia con su primera Ley de 1928, seguida por la de 1955, a su vez sustituida por el Reglamento delegado de 1960. Polonia, Ley de 1928, sustituida por la de 1968. Yugoslavia, Ley de 1930, sustituida en 1956. Hungría cuenta con una Ley de Procedimientos Administrativos tardía, promulgada en 1957. Esta legislación tiene una gran calidad que acredita su origen, no dejando de ser interesante comprobar cómo la tradición jurídica de aquellos países ha sido más poderosa que su ideología política."

3

El movimiento codificador o de elaboración de leyes de procedimiento administrativo alcanza a la mayoría de los países europeos y parte de los países hispanoamericanos. El movimiento no llega a

2. Moles Caubet, Antonio. "Introducción al Procedimiento Administrativo". Estudios del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, vol. IV, 1983, pág. 16.

3. Ibidem, pág. 17.

Italia⁴ y Francia; pero en Francia es la jurisprudencia del Consejo de Estado la que establece principios generales, los cuales suplen esa deficiencia limitando la actuación administrativa en beneficio de los particulares.

Para comprender mejor el impulso hacia la elaboración de leyes de procedimiento administrativo es oportuno analizar las características del procedimiento administrativo tradicional anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización, descritas por la doctrina de la manera siguiente:

"Primera: mayor rapidez, se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos, exigen una gran expeditéz;

segunda: menor formalidad, menores solemnidades que en el procedimiento judicial,

tercera: La enumeración de las deficiencias, un sigilo del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo tradicional ha sido un procedimiento secreto;

cuarto: Lo que la doctrina llama falta de adherencia: en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de llevarlo y después, en las legislaciones que siguen el procedimiento oral, una identidad física inclusive, entre las personas que tramitan el negocio y quienes lo resuelven, en cambio, el procedimiento administrativo se ha caracterizado por su desvinculación, por su desarticulación, muchas agencias intervienen en él: en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto;

quinto: falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la Administración misma;

sexto: incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento (largo silencio de la administración, decisiones no

4. Véase Stela Richter, Paolo. "L'Aspettativa di Provvedimento", Rivista trimestale di diritto pubblico, núm. 1, editorial Mulita Pavcis, Roma, 1981.

bien motivadas), y

séptimo: falta de una sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas."⁵

2. CONCLUSIONES ADOPTADAS EN EL CONGRESO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS CELEBRADO EN VARSOVIA EN 1936

En el Congreso de Varsovia de 1936 con el objeto de resolver las deficiencias del procedimiento clásico se determinaron como las bases esenciales para todo procedimiento administrativo las siguientes:

"Primero: 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 afecten a un particular;

sexto: Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares;

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"⁶

5. Carrillo Flores, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, editorial Porrúa, México, 1939, pág. 91.

6. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 30a. edición, editorial Porrúa, México, 1991, págs. 257 y 258.

La segunda conclusión del Congreso se refiere a la necesidad de precisar los medios de prueba que pueden ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.⁷

Uno de los temas que ameritaron discusiones en el Congreso de Varsovia fue el silencio de la administración, destacando la participación del delegado por Checoslovaquia, Havelka, quien argumentó en su ponencia las posibles soluciones al problema:

"Primera: que a petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, éste pase de la autoridad que debió resolverlo a otra;

segunda: Que de oficio una segunda autoridad se avoque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado;

tercera: Que expirado el plazo, por una ficción legal se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente a las pretensiones del particular, o

cuarta: Que por lo menos corrido ese mismo plazo, se considere decidido el caso en forma negativa al particular de manera que pueda éste desde luego intentar los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan, planteando el fondo del asunto ante la autoridad que debe decidir el recurso."⁸

El Congreso buscó que el silencio administrativo no represente un obstáculo para el particular. Por ello no se inclinó por una solución en particular, y optó por advertir la necesidad de

7. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo que entró en vigor el primero de junio de 1995, se pronuncia por admitir toda clase de pruebas, comprendiendo la petición de informes de las autoridades administrativas, siempre y cuando se refieran a los hechos que consten en sus expedientes o documentos agregados a ellos. Teniendo como única prohibición la confesional de las autoridades y aquellas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho o no tengan relación con el fondo del asunto.

8. Carrillo Flores, opus cit., pág. 103.

dar valor jurídico al silencio administrativo.

Las conclusiones adoptadas en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, materializan los esfuerzos por alcanzar la sistematización del procedimiento administrativo.

3. LEY ESPAÑOLA DE 17 DE JULIO DE 1958

La Ley de 17 de julio de 1958 entró en vigor el día primero de noviembre del mismo año y es un claro antecedente de la sistematización del procedimiento administrativo.

El precedente español, como la primera experiencia legislativa, la encontramos en la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889, cuyos rasgos fundamentales son proporcionados por la doctrina del jurista Gumersindo de Azcárate.

Al establecer las "bases" se agregaron a la misma para su ejecución una serie de reglamentos, provocando una anarquía legislativa al interrumpir la continuidad de unidad que pretendía la Ley de 1889. El elevado número de procedimientos especiales generaron contradicciones, dando lugar a la inseguridad jurídica.

"Para formarse una idea del número de procedimientos administrativos aludimos a la ley española antigua de 19 de octubre de 1889, que contenía más de 500 procedimientos especiales frente a 27 procedimientos especiales de la actual ley de 17 de julio de 1958"⁹

Ante el rompimiento de unidad legislativa surgió la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, buscando dar armonía en el seguimiento formal de la actuación administrativa,

9. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", tercera edición, editorial Manuel Porrúa, México, 1965, pág. 276.

hasta la concreción de sus determinaciones. Sus disposiciones son de orden público y de carácter obligatorio; deroga la Ley de Bases, así como los reglamentos dictados para su ejecución.

"La Ley de Procedimiento Administrativo español, que entró en vigor el 1 de noviembre de ese año, se apoyó en las siguientes ideas:

- 1° La unidad y flexibilidad del procedimiento;
- 2° La racionalización de la actividad administrativa;
- 3° La colaboración de los administrados;
- 4° La reducción del número de disposiciones reglamentarias."¹⁰

El objetivo de la Ley de Procedimiento de 1958 es dar certeza y seguridad jurídica en las relaciones de la administración y los particulares; el cuidado por la legalidad de la actuación administrativa, estableciendo como regla la agilización, la eficacia, la economía y la celeridad que deben siempre instruir a la administración.

La Ley de Bases promulgada en 1889 limitaba su aplicación a determinados departamentos ministeriales, por el contrario la Ley de 1958 se aplica en principio a toda la administración del Estado, no rigiendo a la administración local e institucional. La administración militar conservó los matices que advierte su propia legislación.

Teniendo carácter supletorio para las corporaciones locales, los organismos autónomos y los procedimientos especiales que expresamente se declararan en vigor por el gobierno.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento de 1958 se emitió un decreto en el que se enumeraban los procedimientos especiales que continuarían en vigor. El criterio que se

10. Ibidem, pág. 278.

tomó en consideración para emitir el decreto de 10 de octubre de 1958, fue expresado en su prefacio de la siguiente manera: "... porque no todos los procedimientos que se sigan en determinadas materias administrativas tienen aquel carácter. En la mayoría de los casos se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento ordinario de la nueva ley, dada la flexibilidad de sus preceptos, singularmente los de considerarse establecidos como desarrollo o complemento de la ley, al amparo de la facultad que a la administración otorga, por ejemplo, el artículo 81, al permitirle determinar los actos de instrucción que estime más adecuados en cada caso. No existe propiamente un procedimiento especial, sino una concreción por vía reglamentaria de los trámites previstos y admitidos en el procedimiento ordinario de la ley".

El tratadista González Pérez considera que la mayor parte de estos procedimientos no son especiales estrictamente hablando.¹¹ La enumeración de dichos procedimientos es la siguiente:

- "a) Los procedimientos en materia de expropiación forzosa.
- b) Los relativos a contratación administrativa.
- c) Los de actuación de los órganos colegiados de la administración.
- d) Los procedimientos sobre elaboración de estudios y proyectos de planes, trabajos y obras.
- e) El régimen para determinadas correcciones del apartado 1º del artículo 61 del Reglamento de Funcionarios, de 7 de septiembre de 1918, conforme a la redacción del real decreto de 12 de diciembre de 1924.
- f) Los procedimientos especiales en materia de gracia del Ministerio de Justicia.
- g) Los procedimientos regulados en las leyes y reglamentos hipotecario y notarial, de hipoteca mobiliaria y prenda sin

11. Véase González Pérez. "El Procedimiento Administrativo", Madrid, 1964, pág. 97.

desplazamiento de posesión y del Registro civil.

h) El procedimiento sobre nacionalidad.

i) Los procedimientos de liquidación, inspección, investigación y gestión de los diferentes impuestos y contribuciones.

j) Los procedimientos para hacer efectivos los créditos y derechos a favor de la Hacienda Pública y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

k) Los procedimientos para reprimir y sancionar los fraudes fiscales.

l) El procedimiento para la suspensión de acuerdos y resoluciones de las corporaciones locales por el Gobernador civil, según el artículo 13 del decreto de 10 de octubre de 1958.

u) El de régimen disciplinario de la Policía Armada y de Tráfico.

m) Los procedimientos sobre extranjería, pase de fronteras y sanciones gubernativas en los casos y circunstancias de la ley de orden público, disposiciones complementarias y apartado 5.º del artículo 137 del reglamento de 31 de enero de 1947.

n) El procedimiento de las Comunidades de Regantes, Jurados de Riego y Canal Imperial de Aragón.

ñ) El procedimiento ante las Juntas de Detasas.

o) El procedimiento de disciplina académica.

p) Los procedimientos relativos a crisis de trabajo y modificación de condiciones contractuales.

q) El procedimiento de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y liquidación de cuotas de Seguros Sociales y Mutualismo Laboral.

r) El procedimiento sobre autorización de trabajo a extranjeros.

s) Los procedimientos relativos a la propiedad industrial en sus diversas modalidades.

t) El procedimiento en materia de colonización, parcelación y concentración parcelaria.

u) Los procedimientos relativos a las actividades bancarias del Instituto Nacional de Moneda Extranjera.

v) Los procedimientos que den lugar a los actos enunciados en el

artículo 40, apartado d), de la ley de Jurisdicción contencioso-administrativa, así como los actos de policía en materia turística.

x) Los procedimientos para otorgar ayuda económica o material en el fomento de las actividades informativas o turísticas.

y) Los regulados por la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en materia de formación, aprobación, revisión y modificación de planes de urbanismo y proyectos de urbanización; parcelaciones y reparcelaciones urbanas; ejecución de aquellos planes y registro y enajenación de solares de edificación forzosa.

z) El procedimiento de desahucio administrativo.

Asimismo la orden de la Presidencia de 22 de octubre de 1958 añade que continuarán en vigor los procedimientos relativos a la presentación de las denuncias mineras y las peticiones de inscribir en el Registro de la Propiedad Industrial." ¹²

La ley de 1958 no se concreta a regular el objetivo de unificación procedimental, ya que abarca también lo que la doctrina ha llamado "la codificación de la teoría del acto administrativo", es decir, la normalización de principios de competencia, requisitos del acto administrativo, la eficacia del acto administrativo, así como los efectos por la ausencia de uno o más de los elementos del acto administrativo. Regula también lo concerniente a la creación modificación y supresión de los órganos administrativos.

Destacamos de la ley de 1958 los principios de informalismo, oficiosidad, de acceso al expediente, el derecho de petición, el silencio administrativo y la motivación.

a) *Principio de informalismo.* Dentro de los principios que contempla la ley española en comento, destacamos el *principio de informalismo*, o de carencia de formas estrictas, que busca que las reclamaciones producidas en vía gubernativa no se encuentren sujetas a formalismos estrictos.

¹². Garrido Falla, Fernando. "La Ley de Procedimiento Administrativo" estudios administrativos, Madrid, 1966, págs. 15 a 17.

b) *Principio de oficiosidad.* Es destacado en varias partes del texto de la ley, disponiendo que "el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites" (artículo 74-1), y por lo tanto, "la Administración desarrollará de oficio o a petición del interesado los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos" (artículo 81-11). "La administración desarrollará de oficio o a petición del interesado los actos de instrucción, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución" (artículo 81-1).

c) *Principio de acceso al expediente.* La ley de Bases de 1899 decía que "los interesados tienen derecho a que se les comunique el estado de los expedientes y el contenido de los informes, de las normas y de los acuerdos, pudiendo presentar en su vista los documentos que considere útiles en su defensa". Por su parte la ley de 1958 expresa que "los interesados en un expediente podrán solicitar que se les expida copia certificada de los extremos concretos, que no podrá serle negada cuando se trate de acuerdos que le hayan sido notificados" (véase artículos 62 y 63).

d) *Derecho de Petición.* Entendido como el medio que tiene todo ciudadano para acudir ante la autoridad pública, y demandarle solución al problema que le plantea; pero se sustanciará conforme a la ley de 22 de diciembre de 1960, posterior al artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo español, que ya la regulaba.

e) *Silencio Administrativo.* Cuando la autoridad no contesta a la petición del particular, La legislación española señala que "cuando se formule alguna petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y, transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esa denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición" (artículo 94-1), ya que "la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de

dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente" (artículo 94-2). "Sin embargo el silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa o se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores" (artículo 95).

En las exposiciones de motivos tanto de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa española de 27 de diciembre de 1958, así como en la ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, se vierte la doctrina que sobre el silencio administrativo se había creado.

Se dice entonces que el silencio administrativo "consiste simplemente en una ficción, una presunción que la ley establece, a fin de que el interesado pueda, si lo desea, deducir frente a esta denegación presunta el recurso que proceda; pero ello no exime a la administración de dictar la correspondiente resolución expresa, que producirá plenos efectos, entre otros, el de abrir el plazo para deducir el recurso que sea admisible en derecho."¹³

b) *Recursos.* La Ley de 17 de julio de 1958 presenta como novedad, en el sistema jurídico español, la revisión de oficio por parte de la administración pública, ya que anteriormente el único recurso para impugnar un acto administrativo era el contencioso administrativo.

Con la ley procedimental española se reconoce el recurso que procede contra resoluciones administrativas que no pongan fin a la

13. González Pérez, Jesús. "La Revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo", Documentación Administrativa, Madrid, febrero-marzo, 1963, pág. 30.

vía administrativa (recurso de alzada); otro considerado como condición para acudir al contencioso administrativo (recurso de reposición). El recurso de súplica únicamente se admite cuando expresamente la ley así lo indique.

g) Criterio de unidad. La Ley de Procedimiento Administrativo español se propuso desterrar la anarquía legislativa y lograr un criterio de unidad. Su exposición de motivos en su apartado primero comenta que "la ley atiende, en primer lugar, a su criterio de unidad. Procura, en lo posible, reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los departamentos ministeriales, con las salvedades que en su articulado y en las disposiciones finales se establecen respecto de los ministerios militares. Respeta, sin embargo, la especialidad de determinadas materias administrativas, cuyas peculiaridades características postulan un procedimiento distinto del ordinario y a las que la ley se aplicará con carácter supletorio. Sin embargo, como la existencia de tales procedimientos en modo alguno puede justificar un régimen diferenciado del sistema de recursos y del silencio administrativo, en estos aspectos se mantiene la unidad de normas, salvo para las reclamaciones económico-administrativas."

Para conservar la unidad y garantías procedimentales, las cuales se manifiestan como su plena finalidad, debe considerarse la movilidad de la legislación procedimental, en sus estructuras y métodos, advirtiendo las enseñanzas proporcionadas por la práctica.

La quinta disposición de la Ley de Procedimiento Administrativo español se pronuncia por que el gobierno promueva cada tres años las reformas que la experiencia indique, con el objetivo de darle movilidad a la legislación procedimental.

La unificación no alcanzó su objetivo completamente, a pesar de la posibilidad de emprender reformas a la ley, ya que tal cometido no se logró en su totalidad. "La repugnancia innata de los distin

tos departamentos ministeriales a ser regulados por normas jurídicas uniformes y la incomprensión más absoluta hacia el nuevo texto que se estaba elaborando, determinaría tan importantes excepciones al mismo, que han permitido dudar a la doctrina sobre la realidad de la unidad legislativa pretendida."¹⁴

h) *El Consejo de Estado.* La Constitución española, en su artículo 107, establece la institución del Consejo de Estado, dándole la categoría de supremo órgano consultivo del gobierno.¹⁵

La naturaleza del Consejo de Estado se precisa en la siguiente sentencia: "El Consejo de Estado no forma parte de la administración activa. Es, por el contrario, conforme al art. 107 C. E. y al art. 1.1. de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (LOCE), un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (art. 1.2 LOCE).

El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del art. 107 de la Constitución española, la cual se refiere a él como supremo órgano consultivo del gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano consultivo del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición (arts. 7 y 9 LOCE) y de sus funciones consultivas que se extienden también a la comunidades autónomas, según preven explícitamente en el diseño competencial a que se remite la Norma Fundamental, realizado por los arts. 20 al 23 de la LOCE (Tribunal Constitucional, sentencia 56/1990, de 29 de marzo, fundamento 37).

La función del Consejo de Estado, se aprecia en el artículo 2 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado de 18 de julio de 1980, de donde extraemos las siguientes:

14. González Pérez, Jesús, opus cit., pág. 16.

15. Es hasta las cortes de Cádiz de 1812 cuando se le confiere rango constitucional.

1. En el ejercicio de la función consultiva, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.
2. El Consejo de Estado apreciará la legalidad y, en su caso, la constitucionalidad de los proyectos y disposiciones generales, tratados y actos administrativos sometidos a su consulta.
3. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la administración en el cumplimiento de sus fines.

Respecto a su función de apreciación de la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos que sean sometidos a su consulta, el Consejo de Estado emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta, el gobierno o sus miembros.

Se destaca la consulta de revisión de oficio de actos administrativos, concesiones y la contratación administrativa. Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, no obligan, salvo que la ley disponga lo contrario.¹⁶

El maestro Fernando Garrido Falla al referirse al problema del momento en que debe emitirse el dictamen de los cuerpos consultivos concluye que "la ley de procedimiento administrativo no prejuzga el momento de la tramitación de los expedientes administrativos en que los informes y dictámenes han de producirse, salvo en el caso concreto del informe de asesoría jurídica y del dictamen del Consejo de Estado. En relación con los demás habrá de estar, en primer lugar a lo que expresamente se diga en la legislación especial sobre la materia de que se trata; en segundo lugar, y como criterio para integrar las lagunas existentes y para interpretar las propias disposiciones reglamentarias, a la naturaleza del

¹⁶. Véase la Ley Orgánica del Consejo de Estado español en sus artículos 20, 2.

informe o dictamen de que se trate y al rango formal del organismo que lo emite y de la autoridad que lo solicita." ¹⁷

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA

La finalidad del procedimiento administrativo en Argentina es la de proteger el interés general, es proporcionar eficacia, economía procesal y simplicidad a la función administrativa. De la misma manera se expresa la ley española de 1958.

El incremento doctrinal que se ha vertido en ese país sobre la sistematización del procedimiento administrativo se ve reflejada en su legislación. El procedimiento administrativo en Argentina es regulado por la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo 19.549 y en el orden local por la Ley 3909 de Mendoza. La Ley Nacional es reglamentada por el decreto 1759/7.

Bartolomé A. Fiorini comenta que la administración Argentina "sufre hoy cierto escepticismo por parte de los administrados, que la enjuician desde el punto de vista moral y de su verdadera eficiencia. Este escepticismo crea un divorcio entre el pueblo y nuestra administración, que acarreará al correr de los tiempos desgraciadas consecuencias." ¹⁸

En el orden jurídico argentino encontramos los siguientes procedimientos:

1. Legislación nacional: ley 15.265; ley de Aduana; decr. 7520/44; decr. 21.680/49; decr. 19.041/51; decr. 2126/61; ley 13.064; ley 23.354/56; decr. 5720/72; leyes 3952, 11.634, 19.549 y su decreto reglamentario, entre otros.

17. Garrido Falla, Fernando. "Informes y Dictámenes en el Procedimiento Administrativo", documentación administrativa, número 140, mar-abr., Madrid, 1971, pág. 40.

18. Fiorini, Bartolomé A. "Teoría de la Justicia Administrativa" editorial Alfa, Buenos Aires, 1944, pág. 289.

2. Legislación Provincial: Buenos Aires, de¹⁹cr. 5614/67 y ley 7647/70 Córdoba, de¹⁹crs. 17.181/37 y 1885/48 modificados por ley 5350/72; Entre Ríos, de¹⁹cr. ley 3377/44; Formosa, de¹⁹cr. 575/62; Jujuy, leyes 1886 y 1969; Mendoza, de¹⁹cr. acuerdo 65/38; Misiones, ley 47; San Juan, ley 3216; Santa Fe, de¹⁹cr. 10.204/58; Santiago del Estero, ley 2296; Tucumán, de¹⁹cr. 69/44.

La doctrina Argentina ha sintetizado los principios fundamentales del procedimiento administrativo. Entre ellos encontramos los siguientes:

a) *Principio de Legalidad Objetiva.* Toma en consideración la circunstancia de defensa del administrado, para garantizarle la efectiva y cabal aplicación de la "legalidad objetiva". El régimen jurídico se aplicará cuando sea posible reclamar por la vía administrativa cualquier incumplimiento de algún servidor público, "suprimiendo la arbitrariedad irresponsable o caprichosa, es decir la que nace del antojo personal de cada funcionario."²⁰ "No habrá eficiente administración si no se organiza el procedimiento formal de la actividad administrativa, conjuntamente con un sistema de recursos para los particulares afectados por las actividades irregulares, ilegales o defectuosas de la administración."²¹

La legalidad implica la creación de las disposiciones que obligarán a la administración, así como "fijar legalmente los principios de la actividad pública de la administración, hoy ausentes o desperdigados en algunos artículos, pero sin sistemática ni materia para una verdadera actuación. Deberá organizar la competencia de cada órgano de la administración fijando sus límites y su reglamentación interna, de acuerdo a principios generales que

19. Dromi, José Roberto. "Instituciones de Derecho Administrativo", ASTREA, Ediciones DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1978, pág. 507.

20. Gordillo, Agustín A. "Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo", Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Montevideo, tomo 61, núm. 2-3, Ed. Bianchi, pág.

21. Fiorini, Bartolomé A., opus cit., pág. 288

regirán para todos los cuerpos administrativos. La organización de la competencia creará también la dependencia y la función jerárquica en forma vertical para todos los órganos del poder administrador." ²²

6) *Principio del Debido Proceso.* El procedimiento administrativo argentino se basa en el principio del debido proceso, también conocido como la Garantía de Defensa, ello se refleja en el principio axiológico de la Constitución Nacional, la cual en su artículo 18 dice: "Nadie puede ser condenado sin ser oído". También informan sobre el mismo principio la Ley 19.549 (art. 1 inc. f) y la Ley 3909 de Mendoza (arts. 35 inc.a, 60 inc. a), 61,144 a, 146, 163a, 168.).

El derecho de ser oído en un debido proceso, es el principio que norma al procedimiento Argentino para la formación del acto administrativo, por lo tanto, al emitirse un acto que se dirija a el derecho subjetivo del particular, pueda este determinar sus pretensiones y contar con un período probatorio que considere todas las cuestiones para una resolución adecuada al ordenamiento jurídico.

La legislación Argentina proporciona entonces la legitimación "para incoar el procedimiento a los titulares de derechos o intereses legítimos. Los llama partes interesadas y son las personas que se relacionan directamente con la administración por medio del procedimiento. Es evidente que el titular de un derecho subjetivo está legitimado para hacerlo valer en un procedimiento administrativo. A tal efecto deberá alegar los hechos en que se funda su derecho. También podrán estar legitimados para iniciar el procedimiento los que tengan interés legítimo, es decir, un interés que derive de una norma jurídica. Ha de tratarse, en suma, de una posición de ventaja o beneficio que provenga del ordenamien

22. Ibidem, pág. 287.

to jurídico. Es necesario que la posición que se trata de defender venga amparada por las normas. Este interés, en consecuencia, debe ser un interés personal y directo, es decir de una persona o un grupo de personas diferenciadas. No puede ser un interés genérico o indeterminado. Además, el interés tiene que ser jurídico. La legitimación en este supuesto debe admitirse con la mayor amplitud."²³

c) *Principio del informalismo.* En Argentina se han establecido las características del informalismo. El jurista Agustín Gordillo establece que es por impulso de la Procuración del Tesoro de la Nación, como se han fijado esas características esenciales. El procedimiento es informal sólo para el administrado: es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas le benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las formalidades esenciales (este principio es contemplado legislativamente en el art. 1, inciso c) de la Ley 19.549).²⁴

d) *Principio de la oficialidad.* El procedimiento puede ser iniciado de oficio por la administración o a petición de parte, es lógico que hay casos que por la naturaleza del acto, éste puede ser iniciado por el particular, tal es el caso de los recursos.

23. Díez, Manuel María. "Manual de Derecho Administrativo" (con la colaboración de Tomás Hutchinson), tomo II, segunda edición, editorial PLUS ULTRA, Buenos Aires, Argentina, 1979, pág. 492.

24. Véase Agustín A. Gordillo, "Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo", en la Revista de Derecho, Jurisprudencia, y Administración de Montevideo, tomo 61, en su número 2-3.

5. LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN EL DERECHO ANGLOSAJON

En la Constitución Federal de los Estados Unidos, se establece que ninguna persona puede ser privada de la vida, de la libertad o de la propiedad sin el debido proceso legal ("due process of law"), entendida como la oportunidad dada al particular de ser oído y de defenderse, antes de que se dicte una decisión final, por la administración, y cause agravio en los intereses del administrado.

"Los particulares a quienes afectan las resoluciones administrativas tienen el derecho de ser oídos de una manera equitativa e imparcial. Las reglas esenciales de la prueba deben ser respetadas por la administración; las decisiones deben ser motivadas en hecho y en derecho."²⁵

La tesis recogida de la doctrina de la Suprema Corte de Estados Unidos referente a la garantía de audiencia, proporcionada por el Magistrado Moody, señala la conveniencia del derecho del particular para apoyar sus pretensiones con alegatos, y en su caso con pruebas. A pesar del cumplimiento de los elementos de la garantía de audiencia, existe el riesgo de que los alegatos presentados o las pruebas rendidas no sean considerados por la autoridad administrativa, en su decisión final.

En el derecho anglosajón se ha discutido el punto de si el órgano administrativo está o no obligado a motivar su determinación y más aún, si esa determinación considera los elementos que la garantía de audiencia le exige; la problemática surgió en atención a que los funcionarios no proporcionan las razones en que basaron sus resultados.

²⁵. Serra Rojas, Andrés, opus cit., pág. 290.

Con la intensa búsqueda de la justicia administrativa, se llegó a la ejecutoria de Arlidge, de mayo de 1938, en que la Suprema Corte de Estados Unidos establece las bases para cumplir con las exigencias del debido proceso legal en materia administrativa.

Se declararon, por el Presidente Hughes, tres condiciones para atender a las necesidades sociales: "Primera, la adhesión a los principios básicos de nuestro sistema constitucional (es decir, por el respeto de las garantías fundamentales de la Constitución); segunda, la previa determinación que la legislatura deberá de hacer de los padrones de la acción administrativa, (la Corte no acepta que se encargue a un órgano administrativo la decisión de asuntos sin que al propio tiempo la ley que le encargue los asuntos fije por vía imperativa el procedimiento a seguir para la decisión) y, tercera, en los procedimientos administrativos de carácter semi-judicial, la libertad y la propiedad de los ciudadanos han de estar protegidas por las exigencias rudimentarias de una contienda honesta. (fair play)"²⁶

Encontramos marcada evolución del alcance del debido proceso legal, en principio entendido no como garantía sustancial, sino como forma de proceder, es decir, el derecho de ser oído y de defenderse antes de dictarse resolución por la autoridad; hasta llegar a lo que la doctrina norteamericana conoce como "defensa substancial de determinados derechos", sin tomar en cuenta la forma de proceder.

Definitivamente el procedimiento administrativo se establece en los países anglosajones. "La Suprema Corte Norteamericana se preocupa sin duda por ajustar dichos procedimientos a normas en su criterio más justas y equitativas, pero siempre sobre la base afianzada hace ya muchos años, de reconocer competencia a las autoridades administrativas para resolver y de conceder a dichas

26. Véase Antonio Carrillo Flores, "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México", opus cit., págs. 97 a 100.

resoluciones firmeza e inclusive definitividad cuando se apoyan en una razonable estimación de los hechos y en una interpretación legal que no sea notoriamente arbitraria".²⁷

6. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

a) *Antecedentes en México del artículo 14 y 16 constitucionales en relación al procedimiento administrativo.* El artículo 14 constitucional en su párrafo segundo es uno de los preceptos más importantes en el ámbito de la seguridad jurídica, ya que consagra la garantía de audiencia, la cual es la defensa que tiene el particular frente a los actos de autoridad, consistente en el derecho de ser oído.

Desde la Constitución de Apatzingán hasta la fecha, esta garantía ha tomado diversos matices. El texto vigente del artículo 14 constitucional es resultado de diversas discusiones doctrinales, así tenemos que la modificación al texto del constituyente de 1857 se debe principalmente a la disputa doctrinal entre Vallarta y Rabasa.

El maestro don Ignacio Vallarta interpretó, a la luz de la Constitución de 1857, que el artículo 14 constitucional solamente se refería a los asuntos del orden penal, pero no se incluían los asuntos judiciales del orden civil, en virtud de las expresiones que utilizaba el texto constitucional cuando decía que "nadie puede ser juzgado ni sentenciado...". Se interpretó que solamente se puede juzgar y sentenciar a las personas.

Mejía criticó la opinión del maestro Vallarta, aduciendo la pobreza de su interpretación del artículo 14 constitucional.

27. Carrillo Flores, opus cit., pág. 101.

Don Emilio Rabasa, formado en los estudios de la jurisprudencia norteamericana, también criticó las ideas del maestro Don Ignacio Vallarta y luchó por ampliar la esfera del ámbito jurídico de aplicación del artículo 14, basado en los principios del "due process" del derecho anglosajón.

El artículo 14 constitucional constituye actualmente la garantía de audiencia, de la cual podemos extraer cuatro subgarantías, las cuales se consideran como concurrentes, es decir, son requisitos que no pueden darse aislados y cuando cualquiera de estos se vea afectado, se violenta el derecho de audiencia.

Las cuatro subgarantías que constituyen la garantía de audiencia son las siguientes:

- a) Previo juicio;
- b) Ante tribunales previamente establecidos;
- c) De conformidad a las formalidades esenciales del procedimiento; y
- d) De acuerdo a las leyes expedidas con anterioridad al hecho de que se trate.

En este orden de ideas y atendiendo a que las funciones del Estado no son puras en el campo de la práctica, sino que se observa lo que los constitucionalistas han llamado temperanzas constitucionales, por lo que cada poder realiza funciones jurisdiccionales como de otro tipo, aun cuando formalmente no son jurisdiccionales.

Tal es el caso de los variados procedimientos administrativos que se siguen en forma de juicio en la determinación de contribuciones, competencia económica, en materia de propiedad industrial, defensa de los intereses de los consumidores, solución de controversias laborales, agrarias, electorales, imposición de sanciones administrativas, preservación del ambiente, etc.

El problema se presenta al determinar si el juicio debe ser previo o puede ser posterior al acto de privación. Existen excepciones en algunas áreas del funcionamiento del gobierno en relación con los gobernados, así tenemos que cuando se trata de actos que se consideran de soberanía, como las expropiaciones, el uso de la facultad económico-coactiva y la fijación de contribuciones; pero los casos en que no hay de inmediato privación de un derecho, es decir, cuando solamente se está ante el acto declarativo del derecho que se va afectar, en ese caso el juicio puede ser posterior.

El procedimiento administrativo debe ser llevado ante autoridad previamente determinada y establecida, el objeto es no caer en la prohibición a que se refiere el artículo 13 constitucional, que prohíbe la existencia de tribunales especiales.

La tercera subgarantía se refiere a las formalidades esenciales del procedimiento, los cuales son requisitos que de no existir vician de nulo el procedimiento. En la materia administrativa existen regulaciones que establecen procedimientos que tienden a tutelar este derecho de defensa.

Se les llama formalidades esenciales del procedimiento, porque son requisitos indispensables:

- a) Ser notificado;
- b) Tener derecho de alegar y probar en relación con sus intereses;
- c) Oportunidad de combatir, o de impugnar; y
- d) Obtener resolución de fondo.

Las autoridades administrativas están obligadas a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, aunque la ley del acto no establezca requisitos, ni formalidades previas a la emisión del acto. La autoridad gubernativa debe respetar en todo caso las formalidades esenciales, para cumplir con el artículo 14 constitucional.

Debemos advertir que "las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo, no deben confundirse con las del proceso contencioso administrativo; las primeras se refieren al acto, las segundas a su control. Por ello se ha dicho que 'el procedimiento administrativo no nos lleva al aula magna de la justicia administrativa, sino solamente a su vestíbulo'."²⁸

"La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, en juridizar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficacia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración; esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica."²⁹ Entonces tenemos que "el procedimiento, al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, es decir, que el acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sin que es menester que siga un procedimiento determinado, puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima."³⁰

La exigencia del procedimiento administrativo es pues, "la audiencia, que a su vez se descompone en la posibilidad de alegar presentando la argumentación jurídica que favorezca al particular y

28. Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", quinta edición, editorial Porrúa, México, 1988, pág. 219.

29. Ibidem, pág. 220.

30. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", primer curso, editorial Porrúa, México, 1994, pág. 200.

de rendir prueba sobre los hechos en caso de que esta prueba sea necesaria." ³¹

El artículo 14 constitucional se complementa con el artículo 16, los dos preceptos forman la gran pareja constitucional. El artículo 16 con su contenido, esencialmente formal, obliga a todos los poderes y reúne cuatro subgarantías de carácter concurrente:

- a) mandamiento escrito,
- b) de la autoridad competente,
- c) que funde y
- d) motive la causa legal del procedimiento. ³²

Como se encuentra redactado el precepto, es casi una reproducción textual a como se encontraba este mandato constitucional previsto en la Constitución de 1857, y es el traslado al derecho mexicano de un principio que ya regía en algunas otras constituciones, fundamentalmente en la inglesa y la norteamericana y, en cierto sentido, se recogen algunos aspectos de la Constitución de Cádiz de 1812.

Las cuatro subgarantías las explicamos de la manera siguiente:

I. Por mandamiento escrito se entiende un documento en que la resolución aparezca de manera fehaciente.

II. La autoridad competente es la legalmente constituida y que actúa dentro de la órbita de las facultades que le asignan la Constitución, las leyes secundarias y reglamentos.

III. Fundar la resolución significa apegarse a los términos de mandato del Derecho, expresando éste. Basarse en una disposición normativa general.

³¹. Carrillo Flores, opus cit., pág. 94.

³². Todos y cada uno de esos cuatro requisitos son indispensables para la legalidad de las órdenes de autoridad que afecten a las personas en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

IV. La motivación consiste en "la exposición de las razones que han motivado a la administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste".³³

Los artículos 13, 14 y 16 constitucionales son los que, en el ámbito de las garantías, tratan directamente de la aplicación de la ley, y por esa circunstancia pueden ser agrupados en la garantía de legalidad, como una modalidad de la garantía de seguridad jurídica.³⁴

Por lo tanto, "si ni del contenido del acuerdo reclamado, ni de ninguna otra circunstancia, se desprende que se hubiera seguido en contra de la quejosa algún procedimiento en el cual fuera oída para que presentara su defensa, ni tampoco se invoca ninguna disposición legal que sirviera de fundamento para dictar dicho acuerdo, es patente la violación de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que se priva a la quejosa de sus propiedades, posesiones y derechos, sin haberse seguido en su contra procedimiento alguno en que fuera oída, ni tampoco existe mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."³⁵

b) Antecedentes y considerandos del proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en México. "1.- En sesión celebrada por esta Cámara de Diputados el día 28 de junio del año en curso, el C. Diputado Fauzi Hamdan Amad presentó la iniciativa que contiene proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

33. Olivera Toro, Jorge, opus cit., pág. 225.

34. Véase Luis Bazdresch, en su obra "Garantías Constitucionales" cuarta edición, editorial Trillas, 1990, págs. 169 y 170.

35. Serra Rojas, Andrés, opus cit., pág. 295.

"2.- Por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva se ordenó remitir la iniciativa de referencia a la Comisión que suscribe para la elaboración del presente dictamen."

"3.- Esta Comisión a su vez, para la elaboración del presente dictamen acordó crear una Subcomisión redactora, que tras haber tenido reuniones en conferencia con miembros del H. Senado de la República con los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, presentó un anteproyecto de dictamen, mismo que después de ser ampliamente discutido en el seno de la Comisión que suscribe y enriquecido con las ideas que varios de sus miembros aportaron, se logró finalmente tener el presente dictamen que ahora se somete a su consideración, bajo los siguientes:"

Considerandos: "1.- En la exposición de motivos de la iniciativa en estudio se señala que en el mes de abril de 1992 la Comisión de Justicia de esta H. Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por los CC. Diputados Cuauhtémoc López Sánchez, Juan Hernández Mercado y Fauzi Hamdan Amad quienes invitaron a miembros destacados del Poder Judicial Federal y de los Tribunales Administrativo-contencioso, así como con los miembros del área jurídica del Poder Ejecutivo-Federal. El resultado de dichos trabajos, corresponde a la iniciativa objeto de dictamen."

"2.- Se destaca en la exposición de motivos de la iniciativa que las administraciones pasadas, incluyendo la actual (1988-1994), han realizado reformas administrativas como parte del proyecto nacional para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas, y simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presentan los particulares, lo que se ha venido haciendo por adecuaciones en el ámbito interno de la Administración, al igual que mediante reformas a diversas leyes

que regulan su actuación. Sin embargo, señala la iniciativa, que cualquier reforma sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal, ya que debido a los problemas causados por las múltiples leyes que regulan la actividad de los órganos administrativos; el complicado aparato burócratico que los integra; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar; las ineficiencias, y la duplicidad de funciones que aún subsisten, colocan a los ciudadanos en tal situación de inseguridad e indefensión jurídicas que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen a efecto de dar uniformidad a los procedimientos administrativos y contrarrestar gradualmente las prácticas viciosas de esa función".

"Así, por ejemplo, la iniciativa señala que salvo la materia fiscal, hoy en día existe una deficiencia legislativa en el ámbito procesal administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una gama tan amplia de procedimientos, que como se señala, coloca a los gobernados en una situación de confusión y de indefensión frente a la Administración Pública Federal."

"3.- La iniciativa no deja de reconocer que por la pluralidad de actividades que puede desarrollar la Administración Pública, es necesario contar con procedimientos especiales; no obstante lo anterior, también es indispensable contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la Administración Pública mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa."

"En consecuencia, en la iniciativa se señala que el proyecto de ley que se propone pretende unificar lo que se encuentra disperso

en algunas leyes, fijando claramente los principios fundamentales de competencia; los elementos del acto administrativo -que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función de aplicar y concretar la ley general a casos particulares-; los casos de inexistencia, nulidad y anulabilidad del acto administrativo, así como los principios relativos a la emisión, ejecución e impugnación del acto administrativo."

"4.- En cuanto a la estructura de la ley que se propone, en su Título Primero se establece el ámbito de aplicación de la misma; ámbito que es toda la Administración Pública Federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación a la Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, y al Banco de México; así como a las Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas, al igual que la materia fiscal, de Responsabilidad de los Servidores Públicos y de competencia económica."

"En la iniciativa se precisa que si bien estas dependencias y entidades que se excluyen del ámbito de aplicación de la ley propuesta, forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se les tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, que se encuentran perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa. A las empresas de participación estatal también se les excluye, en virtud de que en razón de sus actividades quedan encuadradas más en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, de carácter civil o mercantil, y no propiamente en actividades de función administrativa."

"5.- Por otro lado, el proyecto de ley específica y desarrolla los principios del procedimiento administrativo, de los que se destacan como una innovación importante el de 'in dubio pro actione' que consiste en otorgar mayor continuidad al procedimiento contencioso administrativo hasta lograr su resolución, siempre y

cuando no exista una causa suficiente que impida su prosecución-; el de 'oficiosidad', -que consiste en otorgar la facultad de iniciar el procedimiento a fin de llegar a la resolución del mismo, obligándola a desplegar toda la actividad necesaria para ello; el del 'silencio administrativo', -que consiste en establecer las consecuencias que se producen en caso de que la autoridad no conteste en un plazo determinado una petición del particular, efectos que podrán consistir en principio, en la negativa ficta, salvo en aquellos casos en que la ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de positiva ficta-; y el de 'acceso a la información', -que consiste en que el particular pueda conocer e imponerse del contenido del expediente, informes y acuerdos del mismo, salvo en los casos en que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las dependencias de la Administración Pública, cuando el interés público así lo requiera."

" 6.- En el Capítulo Primero del Título Segundo del proyecto de ley, se establecen los elementos y requisitos que para ser válido debe satisfacer el acto administrativo, que consisten en la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo."

"Asimismo, se establecen las causas y efectos de la inexistencia, nulidad y anulabilidad del acto administrativo, de acuerdo a la gravedad en la ausencia o irregularidad de alguno de sus elementos y requisitos de existencia y validez."

" 7.- Por otro lado, el proyecto de ley establece que los actos administrativos se clasifican, en generales e individuales, según los destinatarios sean sujetos indeterminados o individualizados, respectivamente. Sobre este punto, la iniciativa señala que es necesario reconocer la existencia de actos administrativos generales ya que en las últimas dos o tres décadas se ha observado que los órganos que integran la Administración Pública Federal, en forma creciente han dictado reglas, resoluciones, órdenes y, en general, disposiciones de carácter global dirigidas a un número indeterminado de personas, como instrumentos para lograr una mejor aplicación de

la ley que corresponde a su ámbito de competencia."

"8.- El Título Cuarto del proyecto de ley está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Se admite que contra los actos administrativos de carácter general puede interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente a aquellos casos en que tales actos sean autoaplicativos. Dicho Capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso."

"9.- La Comisión de Justicia acordó integrar una Comisión Revisora y Redactora del dictamen que se integró por los CC. Diputados Cuauhtémoc López Sánchez, Pedro Ojeda Paullada, Pedro de León Sánchez, Guillermo Pacheco Pulido y Juan José Castillo por el Partido Revolucionario Institucional; Fernando Gómez-Mont y Fauzi Hamdan Amad por el Partido Acción Nacional, y Octaviano Alaniz Alaniz por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, quienes previo análisis exhaustivo de la iniciativa, coincidieron en efectuar modificaciones, ajustes, y adecuaciones."

" Por lo expuesto en el considerando primero y en el párrafo anterior la Comisión estima de estricta justicia calificar a este esfuerzo legislativo, no como un acto personal, sino como la expresión de un consenso valioso, tanto desde un punto de vista político como técnico-jurídico que recoge fielmente en estos momentos de la vida de México el anhelo común para ordenar de mejor manera las relaciones de la Administración Pública frente a los gobernados, dando en ello, todos los que intervinieron en este esfuerzo, un paso fundamental en la historia del Derecho Administrativo Mexicano."

"10.- Vista y analizada la iniciativa en estudio, esta Comisión considera que tal como se señala con amplitud en la exposición de motivos de la misma, resulta incuestionable la necesidad de contar con un ordenamiento legal que establezca los principios normativos generales que rijan la actuación de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares."

"En efecto, es indispensable contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la Administración Pública Federal, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, con el propósito de asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa. Muchas leyes administrativas simplemente no contemplan un procedimiento o el que prevén es insuficiente o contiene lagunas que impiden u obstaculizan una actuación eficiente y eficaz de la Administración Pública Federal frente a los particulares, siendo cubiertas tales deficiencias por las autoridades judiciales en los casos particulares que le son planteados por los administrados. Por estas razones, resulta impostergable una ley como la que es materia de la iniciativa objeto de dictamen. "

"11.- Esta Comisión considera que la iniciativa constituye un trascendental avance en el control de la legalidad y debido proceso legal a que está sometida la Administración Pública Federal en el ejercicio de su función administrativa que le confieren las diferentes leyes administrativas. Coincidimos en que se excluyan de la aplicación de la ley las materias y las entidades que se señalan en el Artículo 1, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y los diferentes ordenamientos legales que las regulan. Sin embargo, esta Comisión considera conveniente aclarar y precisar que tratándose de la materia fiscal, que queda excluida de la aplicación de la ley, se acote y determine su contenido en virtud de que dentro del concepto "fiscal", de acuerdo con la definición que de crédito fiscal da el Código Fiscal de la Federación, que podría pensarse que las multas derivadas de transgresiones a las leyes administrativas en general, también quedarían excluidas de la ley, lo cual no es el propósito de la iniciativa, por lo que es necesario precisar que

sólo se excluye de la aplicación de la ley el régimen jurídico aplicable a las contribuciones y a los accesorios que de manera directa deriven de ellas. Igualmente, esta Comisión considera conveniente excluir de la aplicación de la ley a los organismos descentralizados, dado que éstos tienen perfectamente definida su competencia en sus leyes orgánicas, amén de que la mayoría absoluta de los mismos presta básicamente servicios públicos, o bien explota bienes del dominio público de la Federación. "

" 12.- Toda vez que la presente iniciativa no pretende derogar los diversos procedimientos previstos en las diferentes leyes administrativas, sino sólo establecer las bases y reglas a que se sujetará la autoridad en el procedimiento administrativo, para la emisión del acto administrativo, es pertinente modificar el artículo 2 para señalar que esta Ley se aplicará supletoriamente a las leyes administrativas y, a su vez, en lo no previsto en la misma, se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, tratándose de los recursos administrativos, el proyecto de ley propone establecer únicamente el recurso de revisión. "

" 13.-También, esta Comisión considera acertado el esquema relativo al acto administrativo, en que se concreta la función administrativa, en cuanto a los elementos y requisitos que se exigen para su validez; sin embargo, esta Comisión ha considerado pertinente hacer varios ajustes y adecuaciones a diversos preceptos de la iniciativa, algunos con propósitos de aclaración y precisión en su forma y otros que van al fondo de los diversos aspectos regulados por la ley, destacándose por su importancia: "

a) Por razón de que se les atribuye los mismos efectos a la inexistencia y a la nulidad absoluta, se considera eliminar las causales de inexistencia y subsumirlas en las de nulidad absoluta;

b) Precisar el carácter de actos administrativos generales, para incluir en forma ejemplificativa, acuerdos y decretos, y

c) En general, modificaciones para darle a la ley, mayor nitidez, claridad y transparencia en su aplicación."

"14.- En cuanto al Título Tercero, que se refiere al Procedimiento Administrativo, concretamente el Art. 23 de la iniciativa, mismo que corresponde al artículo 22 del presente proyecto de ley, si bien es cierto que es correcta la aseveración de que el servidor público que se encuentre en alguna de las causales de impedimentos, debe abstenerse de conocer el asunto, debiendo comunicárselo al superior jerárquico para que resuelva lo conducente, no menos lo es que de acuerdo con la estructura de distribución de competencias entre los diferentes órganos que integran la Administración Pública Federal, existen casos en que el servidor público que se encuentre dentro de alguna de las causales de impedimentos, no existe otro servidor público que pueda ejercer la competencia de aquél que se excusa, o que hubiere sido recusado, por lo que se propone adicionar un segundo párrafo a dicho artículo para prever tal hipótesis y salvaguardar así la actuación imparcial del servidor público y el ejercicio de la competencia exclusiva que dicho servidor público ejerza en los términos de ley."

"15.- Por lo que se refiere al Art. 29 de la iniciativa, y que corresponde al artículo 28 del presente proyecto de ley, en el que se señalan los días inhábiles, esta Comisión considera conveniente prever que los términos pueden suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. "

"16.- En cuanto a las notificaciones personales a que alude el Art. 37 de la iniciativa, que corresponde al artículo 36 del presente proyecto de ley, la Comisión considera importante prever de manera específica el caso de que cuando se desconozca el domicilio del destinatario del acto administrativo, tenga efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, por lo que se sugiere agregar un último párrafo a dicho precepto que contenga esta disposición."

"17.- Con el propósito de reducir lo más posible las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, y dar mayores garantías a los interesados, esta Comisión considera conveniente modificar el Art. 53 de la iniciativa, mismo que corresponde al

artículo 52 del presente proyecto de ley, para establecer la obligación de la autoridad de notificar al interesado del inicio del desahogo de pruebas."

"18.- Aunque el procedimiento administrativo previsto en la iniciativa satisface los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, esta Comisión considera conveniente prever en un artículo, que correspondería al numeral 61, que en casos en que medie urgencia o emergencia, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente, pueda la autoridad emitir el acto administrativo sin sujetarse a las formalidades y requisitos que se exigen para su emisión, salvaguardando en todo tiempo las garantías individuales del destinatario de dicho acto."

"19.- Por lo que se refiere a las sanciones administrativas, la Comisión considera necesario aclarar, para una mejor redacción y precisión del artículo 76 de la iniciativa, que más que la aplicación simultánea de sanciones administrativas, cabe la posibilidad de imponerse en más de una de dichas sanciones que prevé el artículo 70 del mismo proyecto de ley. "

"20.- Un aspecto de vital importancia, para salvaguardar los derechos de los administrados, es el relativo a la suspensión del acto impugnado cuando se interpone el recurso previsto en la Ley, por lo que se ha considerado conveniente que el art.87 contemple esta posibilidad siempre que se satisfagan los requisitos que se disponen en el mismo. "

"21.- Por último, con el objeto de evitar cualquier duda sobre el contenido y alcance de la aplicación de la Ley, consideramos conveniente adicionar un nuevo Artículo Transitorio para precisar que todos aquellos procedimientos de conciliación y arbitraje que preven diversos ordenamientos legales, se seguirán sustanciando conforme a dichas leyes y, aunque ciertamente la mayoría de los procedimientos de conciliación y arbitraje corresponden a leyes que quedan excluidas de la aplicación de esta iniciativa, ciertamente se considera prudente aclarar tal situación para cualquier otra ley administrativa que lo prevea en el futuro. Por lo tanto se sugiere adicionar un nuevo artículo transitorio que contemple esa situación.

"22.- Igualmente, esta Comisión considera pertinente que la entrada en vigor de la Ley tenga lugar hasta el 10. de junio de 1995, con el propósito de dar oportunidad a la nueva administración de familiarizarse con sus disposiciones."

"23.- Con las modificaciones propuestas a diversos artículos de la iniciativa, esta Comisión encuentra que la Ley propuesta cumple y satisface una demanda generalizada respecto a una normatividad uniforme que regule la actuación de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares, la cual contempla un procedimiento ágil y sencillo, que da seguridad y protección a los administrados en sus derechos e intereses jurídicos."

"Esta Comisión se encuentra conciente de que por tratarse de la primera ley a nivel federal que regula un procedimiento administrativo, seguramente en su aplicación se encontrarán circunstancias y elementos que en el futuro vengán a enriquecerla, pero desde luego constituye un extraordinario paso en nuestro sistema jurídico la adopción de una ley de esta naturaleza que protege y salvaguarda los derechos de los gobernados y, con ello, obligará a la Administración Pública Federal a adoptar acciones y medidas para efficientar en el ámbito interno su actuación que redundará sin lugar a dudas en beneficio de la población en general."

"Por último, esta Comisión reitera que ha recibido de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales opinión en sentido afirmativo con respecto a la aprobación de la iniciativa en comento, lo que ciertamente ha sido relevante para orientar el criterio de los que suscriben el presente dictamen."³⁶

36. Antecedentes y considerandos bajo los cuales la Comisión de Justicia, de la Cámara de Diputados, se abocó al estudio de la iniciativa que contiene proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CAPITULO II

" REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS "

1. NATURALEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Determinamos al acto administrativo como un acto jurídico de Derecho Público, por el que la Administración Pública, de manera unilateral y concreta produce efectos jurídicos, buscando satisfacer el interés público.

Atendiendo a la anterior concepción del acto administrativo en que se le da la categoría de acto jurídico, en cuanto que produce efectos jurídicos, es decir, la creación, modificación, transmisión, reconocimiento, declaración o extinción de derechos y obligaciones. Crea entonces una situación jurídico-administrativa subjetiva.

El acto administrativo perfecto, válido y eficaz, produce todos sus efectos jurídicos de manera directa e inmediata, no al momento de la ejecución del acto o de su realización, sino en el momento mismo de perfeccionarse.

Como se ha mencionado, esos derechos y obligaciones tienen que ser directos e inmediatos; "como que el acto administrativo es un acto jurídico, es lógico que produzca efectos jurídicos. Ahora bien, evidentemente esos efectos tienen que ser directos e inmediatos, es decir deben surgir del acto mismo, no están sujetos al dictado de un acto posterior. Por eso no serían actos administrativos los informes, los proyectos, los pareceres de los órganos consultivos, por cuanto son actos preparatorios. Los efectos

jurídicos deben emanar del acto mismo, por eso se dice que son inmediatos. En tal mérito se dice que el acto administrativo ha de producir efectos directos e inmediatos; surgen del acto mismo y por sí solos."³⁷

La distinción de los hechos y actos jurídicos y los no jurídicos radica entonces en la declaración de voluntad dirigida a crear una situación jurídica en el administrado. Los hechos jurídicos se califican como conductas de la administración con carácter material o técnico, pero que producen consecuencias en el ámbito jurídico; tal es el caso de la demolición de un edificio en mal estado; los hechos no jurídicos no producen efectos jurídicos, son actuaciones de carácter material o técnico, como la reparación del mobiliario en las dependencias; los actos jurídicos producen de manera directa la producción de consecuencias de derecho, es entonces que estamos en presencia del acto jurídico; los actos no jurídicos no producen efectos jurídicos, como ejemplo tenemos las invitaciones.

El maestro Gabino Fraga considera que el acto administrativo, desde el punto de vista de su naturaleza, se puede clasificar en actos materiales y actos jurídicos, estableciendo que los primeros no producen efectos de derecho y los segundos engendran consecuencias jurídicas.

La distinción entre las diversas manifestaciones de la función administrativa, hace ver con mayor claridad el género de cada uno de ellos. "El hecho administrativo es un *comportamiento*, mientras que el acto administrativo implica, en algunos casos, una *declaración de voluntad* que va a producir efectos jurídicos directos. Habrá, entonces una distinción clara entre lo que es el acto y lo que es el hecho. Pero, además, contra los actos que afecten los derechos subjetivos o los intereses legítimos de los particulares, éstos

37. Díez, Manuel María. "Manual de Derecho Administrativo", Tomo I, segunda edición, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1980, pág. 177.

pueden iniciar recurso en vía administrativa mientras que los hechos no son, en principio, susceptibles de tal vía de impugnación, ya que no traducen explícitamente la voluntad del Estado."³⁸

Es un acto de Derecho Público, atendiendo a su concepción finalista, ya que el fin perseguido es el interés del Estado. El Derecho Administrativo se ha considerado rama de Derecho Público.

El carácter de Derecho Público no puede desatarse, de la actividad del Estado, aún en aquellos casos en que celebre actos que forman parte del Derecho Privado. "En la actividad del Estado hay casos en los cuales el Poder público puede buscar la colaboración voluntaria de los particulares, celebrando con ellos contratos y realizando actos que forman parte de las instituciones de derecho privado. En tales casos, sin embargo, no puede desprenderse de una manera completa de su carácter de Poder público, y por ello, la legislación aplicable está constituida por normas de derecho privado que sufren una adaptación a las condiciones especiales significadas por la intervención del Poder Público."³⁹

Los actos administrativos son actos del poder público normados por el bien común; la acción de la administración pública vigila el cumplimiento del interés general, de ahí el fundamento de ejecutoriedad y de presunción de legitimidad del acto administrativo, así como de la necesidad de la intervención del poder público en la emisión del acto; poder público sometido a un régimen de derecho público, teniendo superioridad el interés general.

El particular puede participar en el procedimiento administrativo, en su carácter de interesado, mas nunca podrá darse calificación de acto administrativo al expedido por un particular, está

38. Ibidem, pág. 172.

39. Gabino Fraga, opus cit. pág. 94.

consideración pertenece únicamente a la emitida a través de servidor público, cumpliendo con la finalidad de interés público.

2. REQUISITOS Y ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es realizado por órgano administrativo competente, a través de servidor público facultado expresamente por el poder público, con el objeto de crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta; ese acto administrativo debe estar integrado por elementos, la doctrina jurídico administrativa no es uniforme al determinar de común acuerdo los elementos del acto administrativo.

Algunos tratadistas realizan el análisis de los elementos y requisitos del acto administrativo en atención a la validez y vicios del acto administrativo.

El maestro Andrés Serra Rojas clasifica a los actos administrativos en atención a sus requisitos, sean estos de forma o de fondo, estableciendo los siguientes elementos:

"1.- El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la Administración Pública, o en caso excepcional, por una persona que ha recibido prerrogativas del poder público.

2.- Ese acto es una decisión administrativa, general o particular, como una manifestación de voluntad declarada legal y voluntariamente que se propone crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular. Esto determina el carácter de ejecutoriedad o fuerza ejecutiva del acto administrativo.

3.- Un objeto administrativo determinado o el efecto producido de inmediato y directamente por el acto.

4.- Un motivo, que es el antecedente que precede al acto y lo provoca, es decir, es su razón de ser.

5.- El mérito,⁴⁰ que es el resultado que produce o efecto del acto; y

6.- La forma o expresión externa del acto.

7.- Actos que se relacionan con la ejecución de la ley, art. 89, I, Constitucional, o de una facultad derivada de la Constitución. Estas normas constituyen lo que la doctrina denomina 'la regla de derecho de fondo, es decir, la ley que debe aplicarse'.⁴¹

Diversas clasificaciones se presentan en relación a los elementos del acto administrativo, algunos de los elementos son aceptados por la generalidad de tratadistas y otros elementos son temas en discusión, tales como el mérito, la voluntad, la moral y la capacidad, los cuales son rechazados por varios autores. Otros elementos como la fundamentación y la motivación del acto se consideran necesarios para que se consideren las determinaciones de la autoridad administrativa como legal e imperiosamente obedecibles.

El acto administrativo consta de elementos, que lo hacen válido, para su formación y existencia. Encontramos que consta de tres clases de elementos a saber: el elemento subjetivo, que sea expedido por órgano ejecutivo; los elementos objetivos, el objeto, motivo y fin; y el elemento formal, no solamente entendido como la manera de expresar la voluntad ya formada, sino también el cumplimiento exacto y puntual de lo que se manda en el procedimiento administrativo preceptuado para la elaboración del acto administrativo.

40. En doctrina, se estudia al mérito como elemento del acto administrativo. En nuestra opinión el mérito no es elemento del acto administrativo, más bien es la oportunidad y conveniencia del acto y se observa en los actos administrativos dictados en ejercicio del poder discrecional de la administración.

41. Serra Rojas, opus cit., págs. 263 y 264.

La voluntad no es elemento del acto administrativo, no obstante que el acto es propio de la voluntad y producto de ella, la misma no ayuda a formar la distribución y el orden del acto. "La voluntad no es un elemento del acto administrativo. Todos los elementos del acto administrativo contribuyen a formar la estructura del mismo: así la forma, la causa, el fin, etc. La voluntad no contribuye a formar la estructura del acto y, en consecuencia, no es un elemento del acto, pero está insita en ellos. Así, por ejemplo, en cuanto al contenido se refiere, si el acto es producto de la actividad discrecional de la administración, ésta frente a circunstancias de hechos y de derecho que se presentan, podrá dictar un acto cuyo contenido habrá de fijar de acuerdo con su voluntad."⁴² Por lo que a pesar de que la voluntad no es elemento del acto, la misma figura en el contenido, que es elemento.

Reconocen a la voluntad como elemento los maestros Serra Rojas, Gabino Fraga y Olivera Toro, el cual dice que la declaración de voluntad es elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. "Sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, porque el órgano no la tiene. La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica su validez. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello, es elemento del mismo la declaración de voluntad."⁴³

La moral es otro capítulo en discusión, entendemos que no es un elemento del acto administrativo; pero el contenido del acto no debe ser contrario a la moral pública. Sin embargo hay tratadistas

42. Díez, Manuel María. "Manual de Derecho Administrativo", tomo I, opus cit., pág. 208.

43. Olivera Toro, opus cit., pág. 157.

como Miguel S. Marienhoff que sostiene que la moral es otro elemento que ha de considerarse esencial en el acto administrativo.⁴⁴ No descartan a la moral como integrante del acto administrativo, ya que la consideran, algunos administrativistas, como mero ingrediente de los elementos habitualmente atribuidos al acto, como es el caso de la causa o finalidad.

El artículo 8 de la ley 19.549 de Argentina, establece los siguientes requisitos esenciales del acto administrativo:

- a) ser dictado por autoridad competente.
- b) sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirven de causa y en el derecho aplicable.
- c) el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas pero puede involucrar otras no propuestas con previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos.
- d) habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifiquen el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.
- e) se manifestará expresamente y por escrito, en cuanto a la forma. Sólo excepcionalmente y por circunstancias permisibles podrá hacerse en forma distinta.

El legislador español realiza una enumeración de los requisitos

44. Véase Miguel S. Marienhoff, en su obra "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, tercera edición, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1981, págs. 345 a 348.

del acto administrativo, estableciendo como tales a la competencia, el contenido, el fin, el procedimiento de elaboración y la forma de expresión.

Sobre el particular la Comisión redactora del proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de México, expresó en su artículo tercero referente al régimen jurídico de los actos administrativos, que son elementos y requisitos del acto administrativo los siguientes:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. Estar fundado y motivado debidamente;

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en esta ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

La anterior enumeración concreta y expresa los elementos y requisitos del acto administrativo; con todo cabe hacer alguna observación al respecto, ya que no solamente hace un simple señalamiento de los elementos del acto administrativo, ya que cita los vicios que respecto a algunos elementos se pueden presentar. Se realiza una verdadera enumeración que busca contemplar todos los supuestos cuya irregularidad u omisión produzcan nulidad o anulabilidad del acto administrativo, la clasificación que aporta la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con respecto a las ineficacias, corresponde a la teoría bipartita, de nulidad y anulabilidad.

Clasificamos a los elementos del acto administrativo en: elementos subjetivos, objetivos y formales. Al respecto se explica cada uno de los elementos:

a) *Sujeto.* Para la existencia del elemento subjetivo del acto administrativo se requiere de un "sujeto", que tenga aptitud legal para emitirlo.

Si el Estado realiza su función administrativa a través del órgano ejecutivo, será entonces este último quien podrá dictar actos administrativos. Es necesario que el órgano que los produce tenga competencia. "Así, el órgano únicamente ejerce la potestad pública o poder del Estado que se encuentra en su competencia. Hay, en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de

poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su investidura. De aquí que concluyamos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función."⁴⁵

No compartimos la opinión del tratadista Marienhoff cuando dice que el órgano administrativo debe ser considerado desde dos puntos de vista: "como 'órgano institución' y como 'órgano persona' (individuo)."⁴⁶

El elemento comprende entonces la expedición, por órgano competente, mediante servidor público. Es necesario para la validez del acto, que el sujeto que ejerce la función administrativa cuente con la competencia y la voluntad.

Importante es señalar la distinción entre competencia del derecho público y capacidad del derecho privado. "En primer término, la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso."⁴⁷

La exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa, esto es, el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo por ser éstas la fuente directa de la validez y legitimidad de toda su actuación. Por ello, la aptitud legal es la exigencia que se requiere en el sujeto, para emitir el acto administrativo, con

45. Olivera Toro, opus cit., pág. 155.

46. Véase Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, tercera edición, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1981, pág. 280.

47. Gabino Fraga, opus cit., pág. 267.

el propósito fundamental de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos. La anterior afirmación se hace tomando en cuenta que la legalidad de los actos administrativos está elevada en nuestro país al rango de garantía individual por efecto de los artículos 14 y 16 constitucionales. El no cumplir con el elemento subjetivo trae aparejada la nulidad.

La siguiente tesis menciona las características más importantes de la competencia:

COMPETENCIA. SOLO DERIVA DE LA LEY NO DE UN CONTRATO. La competencia de las autoridades estatales, es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, que encuentra su fundamento constitucional, en el artículo 16 de la Carta Magna. Entre sus características más importantes, destacan las siguientes: a) Requiere siempre un texto expreso de la ley para poder existir; b) Su ejercicio es obligatorio para el órgano a quien se le atribuye; esto es, no es un derecho del titular del propio órgano; c) Participa de la misma naturaleza que los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos; su ejercicio es permanente, es decir, que no se extingue al ser aplicada; sólo puede ser modificada por otro acto jurídico general y abstracto; d) Únicamente puede tener como finalidad el interés social o el orden público; y, e) La competencia no puede ser objeto de contratos porque no es algo que esté dentro del comercio. En cambio, la naturaleza del contrato es esencialmente contraria a la competencia, ya que los derechos y obligaciones que se derivan del mismo, son individuales y concretos, es decir que sólo existen para personas determinadas; su ejercicio es temporal e inmodificable por un acto jurídico general y abstracto; y, la cosa objeto del contrato debe estar en el comercio (artículo 1825, del Código Civil para el Distrito Federal). Por otro lado las características de la competencia, encuentran su

fundamento en el principio de legalidad, según el cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos en que la misma determina. En efecto, si el Estado sólo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuando haya una autorización de la ley, está implícita en esa idea la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.... (octava época, Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, tomo III, segunda parte-2, pág. 991).

b) *Objeto.* El elemento objetivo del acto administrativo, es decir, la materia o contenido del acto. Pudiendo ser una resolución en la que el órgano administrativo se proponga establecer derechos u obligaciones, al caso concreto.

El objeto debe ser determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de lugar y tiempo, además posible y lícito. La licitud "supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto." 48

El objeto del acto administrativo está siempre regido por los parámetros que le establece el interés general o por la utilidad pública. Es por ello que el objeto del acto administrativo, como nos dice el maestro Serra Rojas, debe ser:

- a.- Determinado o determinable.
- b.- Posible o estar en el comercio.
- c.- Lícito, cierto, cuando la ley lo permite, y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrece estos caracteres:
 - 1.- Que el objeto del acto administrativo no contrarie, ni perturbe el orden público.
 - 2.- Que se ajuste a la ley.

48. Ibidem, pág. 270.

- 3.- Que no sea incongruente con la función administrativa.

Los requisitos del objeto del acto, que de acuerdo a la ley se debe precisar, son para el efecto de que el contenido del acto se sujete a la ley, es decir, sea posible su realización y se exprese de manera clara y precisa, con el propósito de que la actuación administrativa dé a conocer plenamente, al gobernado, el sentido del contenido de sus actos.

La ley de 19.549 de Argentina, establece que el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas; puede involucrar otras no propuestas. previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte los derechos adquiridos (art. 7 inc. c).

La ley de procedimiento español, habla de contenido, entendido como la declaración de voluntad, conocimiento o juicio en que el acto administrativo consiste, y habla de fin perseguido al dictar un acto administrativo; la declaración en la ley española es que el contenido de los actos administrativos sean adecuados a los fines de aquéllos.

c) *Motivo.* Son todas las circunstancias que mueven a la autoridad a emitir el acto administrativo, sean de hecho o de derecho. El motivo es entonces la justificación de la emisión de un acto, sustentado por la ley o por las circunstancias, pudiendo ser antecedentes de hecho. Al motivo se le conoce también, por la doctrina, con el nombre de "causa jurídica".

En todo acto administrativo se hace indispensable su motivo, que fija su nacimiento, ya que no se forma un acto administrativo sin el motivo jurídico.

Se acostumbra mencionar como elemento del acto administrativo a la motivación; para efecto de nuestra clasificación lo trataremos

más adelante dentro de los elementos formales.

Es conveniente marcar las siguientes diferencias entre motivo ("causa jurídica") y motivación. El motivo consiste en las circunstancias de hecho y de derecho que el órgano administrativo toma como presupuesto para emitir un acto. La motivación consiste en la expresión de los motivos.

El motivo es el antecedente que mueve a la autoridad a la realización del acto, pero "íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable."⁴⁹

El tratadista Miguel S. Marienhoff se cuestionó sobre la diferencia entre "motivo" ("causa") y "motivación", "tal diferencia existe. Mientras 'motivo' o 'causa' es la circunstancia o antecedente de hecho aceptado o impuesto por la ley para justificar la emisión del acto, 'motivación' es la expresión o constancia de que el motivo existe o concurre en el caso concreto."⁵⁰

La existencia de la causa jurídica es necesaria. "Los actos 'no escritos' generalmente excluyen la 'motivación', pero aun éstos siempre requieren la existencia del 'motivo' o 'causa' que determina su emanación, pues no se concibe un acto, cualquiera sea la forma en que se le exprese, sin su 'causa' (motivo) jurídica. Sin embargo, aunque generalmente los actos 'no escritos' carecen de motivación, no hay razón alguna de principio que obste a que tal motivación exista aun en dichos actos: su exclusión obedece más bien a razones prácticas."⁵¹

49. Ibidem, pág. 270.

50. Marienhoff, Miguel S., opus cit., pág. 298.

51. Ibidem, pág. 324.

d) *Fin.* Es un elemento objetivo del acto administrativo. El acto administrativo debe tener como fin la satisfacción del interés público, si el funcionario no dicta el acto atendiendo a ese fin de interés general, previsto en la ley, estaremos entonces en presencia de la desviación de poder.

La existencia del elemento "fin", por ser un elemento autónomo, se hace imprescindible para la validez del acto administrativo. Para comprender la idea del fin es necesario cuestionarse sobre el por qué se emitió el acto, siempre debe responder a una plena adecuación al fin perseguido por la norma. La desviación de poder haría acto de presencia en el caso de que la actividad discrecional haya rebasado el marco reglamentado.

La doctrina menciona reglas suficientes para llegar al fin del acto administrativo:

"a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.

b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto."⁵²

La ley Argentina de Procedimiento Administrativo, Ley 19.549, establece a este respecto que el acto habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorguen las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad (art. 7, inc. f).

52. Gabino Fraga, opus cit., pág. 270. Cita que hace el autor de la obra de Jèze, "Princ. Gén. du Dr. Adm.", t. III, pág. 226.

La ley española, de 17 de julio de 1958, habla de fin, que como anteriormente mencionábamos, debe ser acorde el contenido del acto administrativo al fin perseguido por aquéllos.

La Comisión redactora del proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de México, señaló en la fracción III del artículo 3, como elemento del acto administrativo, el cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

e) *Formalidades.* El elemento formal del acto administrativo no debe consistir únicamente en la materialización del acto, sino también en el cumplimiento exacto y puntual de lo que se manda en el procedimiento administrativo. Es por ello que "habremos de estudiar separadamente:

1. La forma de integración de la voluntad administrativa o procedimiento administrativo;
2. La forma de la declaración de la voluntad administrativa."⁵³

Podemos distinguir forma de formalidades, "la primera es la que rige la 'expresión' o 'exteriorización' de la voluntad de la Administración Pública al emitir el acto; las segundas son los requisitos que han de observarse para dictar el acto y pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores al mismo. Las 'formalidades' anteriores al acto constituyen una parte del 'procedimiento administrativo'. Las formalidades posteriores a la emanación del acto no se relacionan, precisamente, a su 'validez', sino a su 'eficacia'."⁵⁴

Por lo tanto hablamos de formalidades cuando estamos en presencia del cumplimiento de los requisitos del acto administrativo, es

53. Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo" vol. I (parte general), octava edición, Imprenta Fareso, Madrid, 1982, pág. 545.

54. Marienhoff, Miguel S.. "Tratado de Derecho Administrativo", tomo II, opus cit., pág. 302.

decir, la observación de la forma de integración de la voluntad administrativa o procedimiento administrativo, es requisito necesario para que el acto administrativo adquiera eficacia; por su parte la forma consiste en la manera de declararse la voluntad administrativa, de un acto ya formado.

La formalidad es el someterse a lo prescrito por el procedimiento, es decir, acatar los trámites para la integración de la voluntad administrativa. Consiste en acatar las leyes de orden e interés público que constituyen el método que asegura el ejecutar las leyes administrativas.

Es entonces una necesidad el acatar el procedimiento legalmente establecido para la integración de la voluntad administrativa, siempre regulada por el interés público que protege; dar vigencia al derecho de audiencia y al seguimiento de las formalidades esenciales durante la iniciación, la tramitación y la terminación del procedimiento.

La necesidad del "juicio previo", en los actos administrativos, se satisface "si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado en la ley que deben dar al afectado o demandado la posibilidad de la defensa. Nada más cercano a la arbitrariedad que los procedimientos sin garantías."⁵⁵

El procedimiento acorde a principios unitarios y congruentes garantiza al particular plena certeza y seguridad jurídica. Principios que definen los efectos del silencio administrativo; la exigencia de legitimación; reglas que esclarezcan términos y notificaciones.

55. Serra Rojas, opus cit., pág. 293.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entró en vigor en nuestro país el primero de junio de 1995, exige como requisito del acto administrativo, que sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en esta ley (art. 3, fracción VII).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en relación a la formalidad, establece la siguiente tesis:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE SUS ACTOS. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Las formalidades que legalmente debe observar un procedimiento administrativo no son tan sólo aquéllas que expresamente establezca la ley relativa, sino también, y de modo fundamental (en el supuesto de que dicha ley guarde en este punto absoluto silencio), las formalidades esenciales cuyo respeto exige el artículo 14 constitucional.

PRECEDENTE: Revisión fiscal 296/58. Enemesio de Dios Rabanal. 14 de junio de 1962. 5 votos. Ponente: Franco Carreño. (Sexta época, Sem. Jud. de la Federación, vol. LX, pág. 24).

4) *Forma*. Al hablar de forma, entendemos que la decisión, por parte de la autoridad administrativa, tiene existencia y será la forma la expresión de esa declaración, "es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma el acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido." 56

56. Olivera Toro, opus cit., pág. 161.

Para la validez de un acto jurídico, la forma constituye las condiciones externas requeridas. Tal como expresa el Maestro Andrés Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo, "son los elementos externos que integran el acto administrativo, o modos de manifestar se externamente la voluntad pública."⁵⁷

La ley procedimental mexicana, que entró en vigor, indica el requisito de que el acto conste por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; pero siempre fundado y motivado debidamente; mencionando el órgano del cual emana; expresar el lugar y fecha de emisión; tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley (artículo 3, fracciones IV, VI, X, XIII, XIV, XV y XVI). Estos requisitos permiten dar certeza y seguridad jurídica a los particulares, para efecto de cerciorarse de la legalidad del acto.

g) Motivación. Equivale a los considerandos. Es expresar con exactitud y claridad circunstancias, razones o causas que justifiquen la emisión del acto administrativo, consiste en la exposición de los motivos que movieron a la autoridad administrativa a producir la declaración en el caso concreto.

Nuestro más alto Tribunal, establece jurisprudencia en la que define con claridad la motivación.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que

57. Véase Serra Rojas, Andrés, en su obra "Derecho Administrativo", Librería de Manuel Porrúa, tercera edición, tercera edición, en sus páginas 271 y 272.

ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. (Segunda Sala Administrativa, apéndice 1958, pág. 639).

Es de gran importancia el motivar el acto administrativo, ya que a través del mismo se puede conocer la forma en que fueron tomados en consideración los antecedentes, de hecho y de derecho, y que llevaron a emitir el acto administrativo, es decir, permite el mejor control administrativo y judicial, permitiendo saber que se tomó en cuenta por la Administración, para dictarlo.

3. EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo requiere para su existencia de elementos esenciales, y una vez que estos requisitos para su validez se han reunido estaremos en presencia de un acto perfecto. Una vez que el acto administrativo ha pasado por el camino de formación, es el momento en que decimos que el acto existe, es perfecto, porque reúne sus elementos esenciales; pero no podemos decir lo mismo -- respecto a su eficacia, ya que el acto a pesar de ser perfecto y válido, puede ser ineficaz, matiz que puede adquirir después.

Puede quedar diferida su eficacia por alguno de los supuestos siguientes: a) cuando así lo exija el contenido del acto; b) por no haber surtido efectos la notificación; c) la exigencia de su publicación por parte de la ley; y d) exigencia de aprobación de órganos o autoridades diversas a las que lo emitieron.

Decimos entonces que el acto administrativo ha pasado por el calificativo de perfecto, cuando reúne sus elementos esenciales y ha sujetado su formación a la directriz del procedimiento administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, y si el acto requiere aprobación de órganos o autoridades distintas del que lo emita, no tendrá el carácter de eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

Condiciona la validez del acto administrativo a la declaración por parte de la autoridad administrativa o jurisdiccional, en el sentido de que es inválida.

4. INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo trasciende en el mundo jurídico, produce efectos, una vez que ha pasado por la etapa de su formación y de reunir todos los elementos necesarios para su existencia, validez y eficacia.

Se dice que el acto administrativo adquiere la presunción de legitimidad, la cual le concede paso a su ejecutividad y ejecutoriedad. "Pero tal presunción, que no es sino *juris tantum*, y que según enseña García Oviedo es coadyuvante implícito en la ontología de la doctrina de la discrecionalidad y en la doctrina de la irrecurribilidad del acto administrativo, no excluye la posibilidad de que la administración dicte actos que por ser irregulares y contener vicios o defectos que afecten sus elementos constitutivos, carezcan de

validez y eficacia." 58

Puede darse el caso que un acto administrativo carezca parcial o totalmente de sus elementos constitutivos, o bien, estar afectado por vicios que hacen que el acto sea irregular o viciado. La sanción legal va desde las medidas disciplinarias, que no afectan las consecuencias del acto, hasta la anulabilidad, nulidad absoluta y la inexistencia, privando de efectos al acto administrativo.

"Con este criterio, se hablará de acto administrativo defectuoso, cuando no se halle de acuerdo con la regla jurídica de producción que le corresponda, esto es, generalmente con el derecho administrativo que condiciona el acto administrativo en cuestión. Así como el problema del acto estatal vicioso pertenece a la teoría general del derecho, el del acto administrativo defectuoso constituye, en su particularidad, problema de la teoría jurídico-administrativa general. De hecho, a menudo se trata el problema del acto administrativo vicioso independientemente y, a veces, desviándose de la solución obtenida al tratar de los actos estatales viciosos." 59

El problema que ha enfrentado el Derecho Administrativo ante los actos que presentan omisión de uno o más elementos, ya sean internos o externos, o la irregularidad en los que constituyen al acto, es el de ¿qué norma es la aplicable?. El punto de partida para el caso en comento es considerar el predominio del interés público sobre el interés privado, de ahí que las normas referentes a la teoría privatista clásica sobre ineficacias no es aplicable al Derecho Administrativo.

58. Escola, Héctor Jorge. "Tratado General de Procedimiento Administrativo" (con la explicación completa de la ley 19.549 y Decretos reglamentarios 1759/72 y 1744/73), ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975, pág. 133.

59. Merkl, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1953, pág. 252.

Los diversos ordenamientos administrativos no presentan uniformidad en la regulación de actos administrativos irregulares, es más, ante la omisión de regulación la influencia del derecho privado, en su teoría de las nulidades es notoria. El tratamiento que se le ha dado es en atención a principios constitucionales que norman la actividad administrativa.

La atención a los intereses colectivos que rigen a los actos públicos deben tener su propia regulación, "principalmente la terminología, la clasificación y los efectos de las nulidades han sido tomadas del derecho privado. Esto ha creado un problema difícil que desaparecerá cuando el derecho administrativo elabore su sistema de nulidades con nuevas denominaciones de ineficacias administrativas y otros principios que desarrollen nuestra teoría general de las nulidades. Estimamos que la clasificación tradicional de las nulidades debe desaparecer del campo del derecho público, porque no se ajusta a la naturaleza de las nuevas relaciones. El derecho administrativo moderno demanda un nuevo y radical enfoque del problema."⁶⁰

Es clara entonces la tendencia a respetar el interés general que rige a los actos de carácter público, actos administrativos, y denotar la diferencia de intereses y finalidades que dirigen a los actos privados.

La teoría de las nulidades del acto administrativo no es la misma entre los doctrinarios, ya que existe la teoría bipartita y la teoría tripartita de las nulidades. La primera reconoce dos tipos de nulidades: la absoluta y la relativa, también reconocida como anulabilidad; la teoría tripartita agrega la inexistencia.

Comencemos por analizar lo que el tratadista Manuel María Díez

60. Serra Rojas, Andrés, opus cit., pág. 337.

considera como el "acto groseramente viciado", es decir el acto inexistente. Al respecto se ha "hecho cuestión en derecho administrativo y se sostiene que no existen los actos jurídicamente inexistentes, que por su propia denominación denotan ser una nada y que ha de hablarse en cambio de vías de hecho, como violaciones groseras de la administración. En nuestra opinión, la vía de hecho importa un comportamiento viciado, una acción material de la administración contraria al ordenamiento jurídico, por ejemplo la ocupación de un bien sin haber iniciado el correspondiente juicio de expropiación o sin que la administración hubiera contratado con el titular del bien una ocupación temporaria. En cambio, sería acto jurídicamente inexistente el que dictara un usurpador que ha llegado a ocupar un cargo sin ninguna base jurídica. Pero resulta evidente que este problema no es una simple cuestión de semántica y que es necesario atenerse al derecho vigente en cada país."⁶¹

El surgimiento del concepto de acto inexistente en el derecho administrativo se da en Francia, como consecuencia de las conclusiones de los comisarios. El maestro Díez narra, en su Manual de Derecho Administrativo, que Laferrière siendo comisario de gobierno hizo una alusión a esta teoría, que considera a la inexistencia, expresando que un error grosero, una usurpación manifiesta, un atentado inexcusable a los derechos privados, pueden quitar al acto todo carácter administrativo, reduciéndolo a una simple vía de hecho. Es entonces una teoría, la tripartita, que tiende a su eliminación.

El derecho administrativo no se preocupa por la regulación del acto inexistente, ya que estamos ante la ausencia de elementos propios de la naturaleza orgánica del acto, por lo tanto, ante la nada jurídica.

La teoría bipartita de las nulidades es adoptada por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entró en vigor el 1

⁶¹. Díez, Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo", tomo I, opus cit., pág. 229.

de junio de 1995, la cual establece como sanción para el caso de omisión o irregularidad de los elementos y requisitos del acto administrativo la nulidad o anulabilidad, según el caso concreto.

Producirá la nulidad del acto administrativo la omisión o irregularidad de cualesquiera de los siguientes elementos y requisitos:

a) ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

b) tener por objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

c) cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

d) hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

e) estar fundado y motivado;

f) estar fundado y motivado debidamente;

g) ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

h) ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

i) ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

j) mencionar el órgano del cual emana;

k) ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto.

El segundo párrafo del artículo 6 de la L.F.P.A. dice: "El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán

obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos."

El acto nulo no puede ser subsanable, ya que únicamente se considera subsanable el acto con vicio de nulidad relativa (en páginas posteriores analizamos el saneamiento del acto administrativo). No estamos de acuerdo con el legislador cuando señala que el acto nulo "será subsanable"; pero es la misma ley la que abre la posibilidad de crear un acto nuevo, diferente al nulo, el cual no puede subsanarse.

Así lo consignan los siguientes criterios judiciales, a pesar de pertenecer al ámbito del derecho fiscal; pero que resultan ilustrativos al tema:

"ORDEN DE AUDITORIA. LA SENTENCIA FISCAL QUE DECLARA SU NULIDAD DEBE SER LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS.- El procedimiento de auditoría encuentra su origen en la orden de visita que tenga por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se inicia con la notificación de dicha orden y culmina con la decisión de la auditoría fiscal en la que se determinan las consecuencias legales de los hechos u omisiones que se advirtieron en la auditoría. Por tanto, si la nulidad de la resolución fiscal impugnada se suscitó a consecuencia de que la orden de auditoría que la antecedió contiene vicios, por haberse dictado en contravención de las disposiciones aplicadas o por haberse dejado de aplicar las debidas, tal nulidad debe ser lisa y llana, en términos del artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ya que al ser nula la orden de visita es nulo todo el procedimiento de fiscalización desde su origen y, en estas circunstancias, válidamente puede decirse que la autoridad fiscal no ha iniciado sus facultades de comprobación, pues éstas se inician con el primer acto que se

notifique al contribuyente a fin de comprobar si ha cumplido con las disposiciones fiscales, como lo señala el artículo 42 del citado cuerpo legal. Luego, la ilegalidad en la orden de auditoría impide que la nulidad se declare para efectos, como si se tratara de vicios en el procedimiento de fiscalización, puesto que tal decisión sólo puede justificarse ante un procedimiento que jurídicamente se inició, pero no respecto de aquel que no llegó a instaurarse por haber estado viciado desde su origen (Semanao Judicial de la Federación número 75, Segundo Tribunal Colegiado del primer circuito, marzo 1994, pág. 31)."

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. DECLARATORIA DE NULIDAD PARA EL EFECTO DE QUE SE EMITA NUEVA RESOLUCION.- De conformidad con el último párrafo del artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, los tribunales administrativos, declararán la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III y en su caso V, del artículo 238, del código en cita, de tal manera que, la Sala recurrida, al haber dictado en forma lisa y llana la nulidad de la resolución combatida, actuó indebidamente pues al haberse generado alguna de las hipótesis previstas en las fracciones comentadas, debió declarar la nulidad de dicha resolución para el efecto de que, previa la reposición del procedimiento administrativo de investigación, en el que se subsanen cabalmente los datos y circunstancias omitidas, emita la autoridad fiscalizadora la resolución que corresponda (Semanao Judicial de la Federación número 75, Segundo Tribunal Colegiado del octavo circuito, marzo 1994, pág. 65)."

Los vicios de los actos administrativos que no lleguen a declararse jurídicamente como nulos, de nulidad absoluta, de conformidad con lo anteriormente expresado, los hará anulables. Se

entiende que serán anulables aquellos actos que:

a) sean expedidos mediante error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

b) sean expedidos sin que se señale lugar y fecha de emisión.

c) la omisión de la mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo, tratándose de actos administrativos que deban notificarse.

d) no mencionar los recursos que procedan, si se trataren de actos recurribles.

e) omita decidir expresamente sobre todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo (art. 7 de la L.F.P.A.).

Si en los supuestos antes mencionados, el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez.

El artículo sexto de la L.F.P.A. señala que el acto administrativo que se declara jurídicamente nulo será inválido; pero será subsanable, lo cual es atentar contra la doctrina administrativa, la cual señala que el acto nulo no puede ser subsanable ni convalidable. Continúa diciendo el precepto: "... sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto." Al respecto decimos que sólo podrá emitirse uno nuevo en caso de insuficiente fundamentación y motivación.

5. SANEAMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El saneamiento es el medio de dar validez al acto administrativo con vicio de nulidad relativa.

Son susceptibles de sanearse únicamente los actos con vicio de nulidad relativa, ya que los actos afectados de nulidad absoluta no se consideran subsanables. El grado de invalidez, por encontrarse viciado por uno o varios de sus elementos, no impide que el acto que sufra de nulidad relativa pueda perfeccionarse; antes de decretarse la anulabilidad del acto, por la autoridad, el mismo goza de la presunción de validez.

La doctrina menciona dos medios de saneamiento: la ratificación y la confirmación. La ratificación es "el acto por medio del cual el órgano competente reconoce como propios, actos realizados por el órgano incompetente. Vale decir, en suma, que el órgano competente reconoce como válidos los actos realizados por el órgano incompetente, siempre y cuando, como dice la ley, la avocación y la delegación fueran permitidas, pero concretamente el acto de delegación, por ejemplo, no ha sido emitido."⁶²

"La confirmación se produce por el órgano que dicta el acto, subsanando el vicio que le afecta. De la definición que da la ley se deduce que la ratificación se produce por efecto de un acto del órgano competente, mientras que la confirmación ocurre con motivo del acto dictado por el mismo órgano que hubiera emitido el acto viciado."⁶³

62. Díez, Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo", tomo I, opus cit., pág. 264.

63. Ibidem, pág. 264.

Con relación a los efectos, que producirá el saneamiento del acto administrativo, estos serán retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

El procedimiento español establece que la Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan, produciéndose los efectos del acto a partir del momento de la convalidación.

Los actos que han sido saneados, adquieren validez, producen sus efectos; pero surge la pregunta "¿Desde cuándo se produce ésta? ¿Desde la fecha de emisión del acto inválido o desde la fecha del saneamiento? Hay que distinguir según la figura del saneamiento de que se trate."⁶⁴ La confirmación y la ratificación son actos meramente declarativos de derechos, por lo tanto, sus efectos se retrotraen a la fecha en que fueron emitidos.

6. EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La doctrina ha distinguido como medios de extinción de los actos administrativos, la revocación y la anulación; no podemos afirmar que las nulidades sean una forma de extinguir al acto administrativo, ya que la extinción se refiere a actos regulares, es decir, actos válidos de la administración, no habiendo razones de legalidad para suponer lo contrario.

El acto administrativo se extingue, concluye su vida dentro del campo jurídico, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a

64. Marienhoff, Miguel S., opus cit., pág. 646.

una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia (art. 11 de la L.F.P.A.).

Al cumplirse la finalidad del acto administrativo, que debe vigilar siempre el interés público, la existencia de éste ya no se justifica, puesto que al haberse realizado su finalidad, el acto se ha extinguido o agotado.

Otra de las formas de extinción es la revocación, la cual debemos distinguirla de la anulación. El maestro Olivera Toro distingue la revocación de la anulación "con el juego de un término, a saber: invalidez. Si ésta opera y hace desaparecer el acto existirá la anulación; si se retira del mundo jurídico un acto administrativo válido, se habla de revocación. Para la justificación de esta última se invoca una causa sobrevenida que determina su eliminación."⁶⁵

La revocación implica entonces el retiro del mundo jurídico del acto administrativo, eliminando los efectos del acto administrativo anterior por causa de mérito o legitimidad. La declaración será entonces de manera unilateral, por parte del órgano administrativo que dictó el acto, siendo potestad intransmisible de la Administración Pública el derecho a revocar y el de dictar los actos administrativos.

65. Olivera Toro, Jorge, opus cit., pág. 209.

La revocación debe reunir determinados caracteres:

"a) En primer lugar la irrenunciabilidad de la potestad de revocación, característica que deriva lógicamente de la irrenunciabilidad de la competencia.

b) En segundo lugar la intransmisibilidad de la potestad de revocar, que es también una consecuencia directa de la intransmisibilidad de la competencia.

c) En tercer lugar la imprescriptibilidad de la potestad de revocación, en mérito a que no pueden prescribirse por el uso las facultades jurídicas que resultan de la competencia, salvo el caso de la revocación por razones de legitimidad en el supuesto de actos de nulidad relativa.

d) La revocación es un acto administrativo unilateral.

e) La revocación tiene por objeto eliminar los efectos del acto anterior y debe ser dictada, en principio, por la autoridad de la que emanó el acto revocado.

f) La revocación se funda en motivos de mérito o legitimidad.

g) La revocación debe ser motivada aun cuando el acto que se revoca no lo haya sido.

h) La revocación debe referirse expresamente al acto anterior, o sea a la situación jurídica que se propone extinguir." 66

Otra de las formas de extinción del acto administrativo es la condición y término resolutorios y la caducidad, que tienen lugar ya sea, cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a un término o condición y éste no se realiza dentro del plazo establecido. La caducidad se presenta cuando el acto estando sujeto a determinadas condiciones que debe cumplir el beneficiario, no las realiza en el tiempo establecido.

La distinción entre condición, término y revocación, radica en que el último se presenta por un hecho superveniente, bien sea por mérito o legalidad, por el contrario, el término y la condición son

66. Díez, Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo", tomo I, opus cit., págs. 273 y 274.

causales de extinción del acto administrativo que ya estaban contempladas en el acto primitivo.

CAPITULO III

" PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO "

1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo deben distinguirse de las del proceso judicial contencioso administrativo. Al respecto, el maestro Nava Negrete dice que "todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es un proceso, sólo aquél que tiende asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas... En suma, proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional y procedimiento es rito, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no." 67

Esto es aplicable a la materia judicial, pero en materia jurídica en general se puede diferenciar estas dos figuras, así lo hace el maestro José Roberto Dromi al mencionar que "el concepto de proceso queda restringido sólo a aquél que tiene por objeto realizar la función jurisdiccional a través de un órgano imparcial e independiente. Toda la serie de actos realizados en cumplimiento de una función estatal quedarán englobados dentro del concepto genérico de

67. Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo", editorial Porrúa, México, 1959, págs. 73 y 76.

procedimiento; así, tenemos procedimiento legislativo, cuando se refiere a la serie de actos necesarios para dictar una ley; procedimiento administrativo, o serie de actos necesarios para dictar un acto administrativo, y procedimiento judicial, la serie de actos que realiza el órgano judicial para dictar una sentencia."⁶⁸ De allí, como señala Manuel María Díez, resulta que sólo el procedimiento judicial puede ser el que dé lugar a un proceso considerado en sentido técnico.

"El procedimiento administrativo es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que por el mismo corre" (Roberto Dromi).

El tratadista Manuel María Díez establece que "los actos administrativos han de seguir, antes de su nacimiento, un camino previamente determinado por el derecho. Este conjunto de trámites y formalidades es el procedimiento administrativo. Se podrá decir, entonces, que el procedimiento administrativo es el conjunto de reglas que rigen la elaboración de los actos administrativos."⁶⁹

El procedimiento administrativo reconoce que la voluntad administrativa carece de autonomía, ya que sus posibilidades de acción debe tener siempre como directriz la realización de una finalidad de interés público. ⁷⁰

Siendo ponente del tercer Tribunal Colegiado de circuito, en materia administrativa, el ahora Ministro y jurista Don Genaro Góngora Pimentel, estableció claramente la distinción del procedi

68. Dromi, José Roberto. "Instituciones de Derecho Administrativo", segunda edición, editorial DEPALMA, Buenos Aires, 1978, pág. 504.

69. Díez, Manuel María, tomo I, opus cit., pág. 191.

70. Véase Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", tomo I, Buenos Aires, 1947, en sus páginas 215 y siguientes.

miento administrativo recursivo y el procedimiento administrativo constitutivo o formal de la manera siguiente:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO:
... . Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal.- Por el contrario; cuando ya existe una determinada resolución administrativa, misma que afecta a un gobernado en lo particular y éste manifiesta una inconformidad ante la autoridad responsable del acto, estaremos en presencia, también, de un procedimiento administrativo, pero ya no constitutivo o formal, sino de control, en el que, siguiéndose las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), ha de concluir, precisamente, con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; esto es, se habrá agotado, específicamente, un recurso administrativo. Precisamente es esta segunda connotación aquélla a que se refiere el género de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al autorizar la procedencia del juicio de amparo ante el juez de distrito en aquellos casos en que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, permitiéndolo sólo contra la resolución definitiva

que al efecto se dicte.- Así, el llamado procedimiento administrativo constitutivo o formal, es decir, la serie de trámites o cumplimiento de requisitos exigidos para la realización de un acto administrativo se diferencia, naturalmente, del procedimiento administrativo recursivo que busca tutelar, por la vía del control, los derechos o intereses particulares que afecte, o pueda afectar, un acto administrativo; de ahí que en observancia de la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, deba substanciarse en forma de juicio, observando las formalidades esenciales del procedimiento.- Por ello, es indispensable tener presente que, tal y como se ha sostenido, el procedimiento administrativo no se agota en la figura meramente recursiva, es decir, en el empleo de los medios tendientes a posibilitar la impugnación, por los afectados, de los actos administrativos que los agravan; por el contrario, el procedimiento administrativo se integra, de igual modo, con aquellas formalidades que están impuestas para facilitar y asegurar el desenvolvimiento del accionar administrativo, aun en ausencia de la participación del gobernado y que concluyen, preponderantemente, en la creación de actos administrativos cuyo objeto y finalidad podrán ser los más diversos.- Así, en uno y otro caso, la resolución final concluirá con el procedimiento administrativo iniciado, sea éste de naturaleza constitutiva (creación de acto de autoridad) o de naturaleza recursiva (revisión del ya existente) esta resolución, para ser combatida a través del ejercicio de la acción constitucional, precisa ser definitiva, esto es, inacatable ante la potestad administrativa. (Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa, del primer circuito, amparo en revisión 764/89, Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo III segunda parte-2, pág. 749).

2. LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SON DE ORDEN E INTERES PUBLICO

El interés en todo caso considera como existente una relación en la que se representen a los seres humanos, apreciándolos individualmente o de manera colectiva. Así en la primera procura resolver las necesidades de una persona y en el segundo busca sosegar las necesidades de varias personas.

En el derecho administrativo encontramos normas dictadas en atención al interés general y otras que buscan proteger situaciones jurídicas individuales. En la actualidad no solamente se procura el sostenimiento de la administración al derecho, sino que se intenta el modo de asegurar que ese derecho consienta totalmente la realización de la misión de interés general.

La adecuación de la función administrativa a la ley es de interés general; pero también la adecuación de los actos de la autoridad administrativa a la ley es de interés general.

Las normas que tienen por objeto ajustar, reglar y poner en orden el procedimiento al que deberá ajustarse la actuación de la administración, buscan el interés general. Los requisitos, principios y formas a los que debe ajustarse la actuación administrativa interesan a toda la población, en su carácter de individuos que forman parte del Estado, el cual tiene la obligación de dar certeza y seguridad jurídica a las relaciones con los particulares.

Es el Estado quien debe preocuparse por proteger las normas dictadas para tutelar el interés público. Es la administración pública, en concreto, quien tiene la responsabilidad de que sea satisfecho el interés público, contenido por medio de decisiones que emanan de su potestad pública, de ella entonces depende el éxito o fracaso del contenido normativo.

La actividad estatal debe estar alineada por el interés público, particularmente la administración pública, debe dirigirse hacia el interés general, como un principio del cual nunca puede separarse, mientras no viole la norma jurídica.

El procedimiento administrativo expresado en leyes administrativas reviste particularidades complejas, entre ellos encontramos el problema de la salvaguarda de intereses; las consecuencias de que el Estado se subordine a las normas dictadas atendiendo a la supremacía de intereses privados, sería de resultados adversos al principio que busca conciliar el interés privado con la satisfacción del interés público.

"En primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de los dos intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria."⁷¹

"El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal, -constitucional y administrativa-, fruto de la desconfianza pública que tiene diversas finalidades, entre otras, asegurar el interés general y el interés propio de los particulares. Por el primero se mantiene la eficacia y seguridad en los servicios

71. Gabino Fraga, opus cit., pág. 258.

públicos; en cuanto al segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios, es en este caso, según Alibert, 'la contrapartida de los poderes exorbitantes'.⁷²

La administración pública es el representante de los intereses generales, ante los intereses de los particulares, los cuales deben respetar la supremacía de los intereses generales; pero así como las decisiones administrativas deben buscar la estabilidad y el administrado tiene el derecho a exigir que esas decisiones no se modifiquen, en perjuicio de sus derechos e intereses, así también la administración debe vigilar que el procedimiento se siga de oficio, cumpliendo plenamente con el interés público. "Ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo."⁷³

El orden público y el interés público se colocan dentro de los conceptos jurídicos indeterminados, para el efecto de ubicar estas ideas se hace imprescindible el análisis al caso concreto y no basta con la manifestación formal que la ley realice, es necesario entonces examinar su adecuada fundamentación sobre elementos objetivos, fundados en los bienes de la colectividad, más allá de apreciaciones subjetivas.

La sociedad con las normas procedimentales de aspecto administrativo, busca sujetar el interés particular al interés general, es decir, subordinar el interés de la administración y de los administrados al interés público.

⁷². Serra Rojas, opus cit., pág. 279.

⁷³. Gordillo, Agustín A., "Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo", Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Montevideo, tomo 61, números 2-3, editorial Martín Bianchi Altuna, págs. 33 y 34.

Los reglamentos y demás disposiciones legales son de orden público en sí mismos considerados, pues todos lo son en mayor o menor medida, ya que lo que se busca es subordinar el interés particular al interés general. Sobre el orden público paso a transcribir los siguientes criterios judiciales, correspondientes a la suspensión en materia de amparo, pero que ilustran el tema que estamos tratando:

ORDEN PUBLICO PARA LA SUSPENSION. El criterio que informa el concepto de orden público para conceder la suspensión definitiva, debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público, ya que todas ellas lo son en alguna medida (Semana Judicial de la Federación, 8a. época, Segundo Tribunal Colegiado del primer circuito, tomo VIII, septiembre, pág. 76).

SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaletientes en el momento en que se realice la valoración.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad. (Semanario Judicial de la Federación, 8a. época, 3er. T. C. del 1er, C., en materia administrativa, tomo IV segunda parte-1, pág. 532).

3. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El maestro Moles Caubet señala que el procedimiento administrativo está concebido para alcanzar tres distintos objetivos:

1. El acondicionamiento de las potestades de la administración, cuyo ejercicio siempre ha de sujetarse a las reglas de derecho, con lo que el acto resultante se hace jurídicamente irreprochable.

2. La protección o tutela de los derechos e intereses de quienes intervienen en el procedimiento, que está asegurada por la suma de sus garantías procedimentales.

3. Las técnicas del procedimiento, destinadas a racionalizarlo para obtener una mayor eficacia, con la consiguiente simplificación, rapidez y economía. Estas técnicas se encuentran actualmente muy perfeccionadas en el campo de la organización, de la mecanización, de la informática y de la electrónica.⁷⁴

74. Moles Caubet, Antonio, opus cit., pág. 18.

El objeto del procedimiento administrativo se identifica con el objeto de la función administrativa, al menos en su aspecto formativo, por concretarse las funciones administrativas al realizarse el procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo es cauce y forma de la función administrativa, y tiene por objeto asegurar el cumplimiento del principio de legalidad.

4. ELABORACION DE LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo exige la existencia de normas reguladoras del mismo. Ante la necesidad de la normatividad surge la siguiente cuestión: ¿Es conveniente aplicar un procedimiento general tipo, el cual regule todo el procedimiento administrativo, sin importar la materia? o. ¿es preferible atender a la especialidad de las diversas materias reguladas?.

a) *Creación de una ley unitaria o ley general.* Para eficientar la función administrativa se busca lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la administración pública.

Entre las causas que motivan la creación de una ley unitaria, se encuentran las siguientes: la desvinculación o desarticulación del procedimiento administrativo, es decir, la falta de adherencia, continuidad y fijeza de los órganos encargados de llevarlo, muchas agencias intervienen en él; en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto; la falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la administración misma; falta de una sistematización jurídica en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas; la duplicidad de funciones; inseguridad e indefensión de algunas instancias de la administración pública.

La alternativa elegida en algunos países ante la variedad e incoherencia, de los textos legales regulados del procedimiento administrativo, ha sido la elaboración de un ordenamiento legal que unifique lo disperso en algunas leyes.

Los ordenamientos legales regulan entonces la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en el marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios.

La unidad legislativa absoluta excluye procedimientos, que por sus características peculiares requieren un tratamiento diferente.

El intento de unidad legislativa "quebró desde dos perspectivas distintas:

a) Por un lado, como consecuencia de la falta de un derecho administrativo general a todas las esferas de la administración. En cuanto en cada esfera administrativa rige un ordenamiento jurídico peculiar regulador de las distintas manifestaciones de su actuación (salvo en materias concretas), ha de acudir a esa normativa específica antes de acudir a la general.

b) Pero la unidad legislativa no sólo fracasó por el respeto a esos ordenamientos peculiares de cada esfera administrativa, sino porque, dentro de la administración del Estado, los distintos departamentos tratan de escapar del texto legal único."⁷⁵

b) *Pluralidad de normas procedimentales.* Existen razones por las cuales no podemos emplear un solo procedimiento de manera generalizada para la creación de los actos administrativos. Algunas de esas razones las señalamos en los siguientes párrafos.

75. González Pérez, Jesús. "Procedimiento Administrativo Municipal", publicaciones ABELLA, Madrid, 1978, pág. 73.

No podemos aplicar un procedimiento único, debemos distinguir entre procedimiento constitutivo o formal y el procedimiento de control o recursivo. El primero comprende la secuencia de actos ordenados para la constitución de un acto de autoridad y el procedimiento de control implica que existe una resolución administrativa por la cual un particular se inconforma ante la autoridad responsable con el objeto de modificar o revocar el acto administrativo.

Existen procedimientos administrativos que se siguen en forma de juicio, como por ejemplo: la determinación de contribuciones, competencia económica, en materia de propiedad industrial, defensa de los intereses de los consumidores, en materia de propiedad industrial, solución de controversias laborales, agrarias, electorales, imposición de sanciones administrativas, y preservación del ambiente.

La naturaleza del procedimiento administrativo formal es constitutiva de un acto de autoridad, ya que unilateralmente la administración decide sobre sus pretensiones y las defensas que se hayan podido oponer.

La norma de procedimiento creadora del acto administrativo debe atender a las voluntades que intervienen en la formación del acto administrativo; a la relación que la voluntad, creadora de los actos, guarda con la ley, pudiendo hablar de actos obligatorios, reglados o vinculados, y discrecionales; a los efectos del acto, bien trasciendan fuera de la administración o sean internos; también podría distinguirse si los actos son preliminares, resolutivos o de ejecución; y atender al contenido del acto, el cual puede aumentar las facultades de los particulares, limitar los derechos de los particulares o ser manifestaciones de reconocimiento.

Normalmente el procedimiento satisface los intereses propios de la administración pública en sus funciones de policía, fomento, servicio público, industrial y comercial del Estado.

La regulación del procedimiento ante la pluralidad de normas, llega a generar dispersión y la incoherencia.

5. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

a) *Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general.* Existen importantes decisiones de carácter general, las cuales requieren de trámites especiales. Los proyectos de disposición general serían a propuesta de la secretaría o departamento de la materia a la que pertenezca; tal proyecto se encargaría de regular la estructura orgánica, métodos de trabajo y procedimientos internos.

El proyecto se sometería a información pública y estaría sujeto a las opiniones e informes que formulen las entidades interesadas.

b) *Procedimiento Sumario.* Es imprescindible estatuir un procedimiento sumario para la resolución de un número abundante de expedientes semejantes. De esa manera la administración, cuando lo estime conveniente, podrá seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. Debiendo concluir el procedimiento en un plazo no mayor de treinta días.

Las características que debe reunir un procedimiento expeditivo son las siguientes: sea iniciado de oficio y para que su tramitación sea dinámica, se realice atendiendo a formularios o modelos impresos. En el caso de presentar complejidades, el asunto iniciado por el procedimiento sumario, podrá el servidor público sustanciador, con autorización de su superior jerárquico inmediato y previa audiencia de los interesados, acordar se siga el procedimiento ordinario. La administración debe comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto.

Se recomienda instruir un solo expediente y dictar una resolución única, para todos aquellos casos que se refieran a un solo asunto u objeto. Requiriendo informe de los organismos interesados.

c) *Procedimiento Administrativo Sancionador.* Es preciso instituir un procedimiento administrativo sancionador por el que se enjuicie la responsabilidad en que ha incurrido el administrado o se apliquen medidas disciplinarias a los servidores públicos. El procedimiento debe respetar la garantía de defensa.

En las disposiciones especiales de cada materia se tipificarán las faltas y se fijarán las sanciones que correspondan. Las sanciones administrativas sólo podrán imponerse por medio del procedimiento.

El procedimiento se iniciará de oficio, sin perjuicio de las denuncias que den a conocer los hechos constitutivos de infracción; pero una vez hecha la denuncia termina la intervención del denunciante.

La decisión debe hacerse por un instructor que respete el principio de imparcialidad. En el caso de ser objeto del procedimiento una infracción cometida por servidor público, entonces se nombrará un instructor de mayor categoría.

El pliego de cargos se hará del conocimiento del presunto infractor, para que en un plazo breve conteste. Se impone la carga de la prueba al órgano administrativo, el cual a través del instructor ordenará la práctica de las pruebas y demás actuaciones necesarias para formular su propuesta de resolución.

Durante el décimo cuarto Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en noviembre de 1994, el tratadista Jesús González Pérez expresó durante su ponencia: "La presunción de inocencia, garantía elemental en todo el Derecho sancionador (sea penal o administrativo) impone al órgano administrativo la carga de probar de modo inequívoco los hechos determinantes de la procedencia de la sanción. Los indicios o conjeturas no tienen fuerza para romper la presunción".

Antes de dictar resolución, sin dilación se debe notificar la propuesta de resolución y escuchar los alegatos que se generen.

El maestro González Pérez al examinar el tema de decidir en un plazo razonable agrega: "No es infrecuente que la Administración, una vez iniciado el procedimiento administrativo, muestre la pasividad más absoluta y se eternicen los trámites del procedimiento, cuando no quedan olvidadas las actuaciones en el cajón de cualquier despacho. Frente a esto no existe más que una garantía: establecer un plazo breve de caducidad, contado a partir de incoar el procedimiento. Transcurrido éste sin que se hubiese adoptado resolución, operará automáticamente la caducidad, decidiendo archivarse sin más trámites las actuaciones. Y esto no es suficiente, ya que si cuanto esto ocurre no ha prescrito la infracción y la Administración todavía puede ejercer la potestad sancionadora, la caducidad de un procedimiento no impedirá la incoación de otro; y la de otro y otro, hasta que se produzca la prescripción. Para impedir estas actuaciones indefinidas, ha de establecerse que la caducidad determinará la prescripción y, por tanto, la improcedencia de incoar un nuevo procedimiento sobre los mismos hechos."⁷⁶

76. González Pérez, Jesús, "Garantías frente a la Potestad Sancionadora de la Administración", Comunicación al décimo cuarto Congreso Mexicano de Derecho Procesal, noviembre de 1994.

6. NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA EFICIENTAR LA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

a) *Actualidad de la revisión de las normas de procedimiento administrativo.* El gobierno debe promover las reformas que convenga introducir, atendiendo a los detalles e información que proporcione la práctica "La revisión periódica es, quizá, la única medida que, ante la movilidad de la legislación, permite evitar que a los pocos años de entrar en vigor un texto legal, la esfera social objeto del mismo sea regulada por una multitud de disposiciones que destruirían la unidad legislativa que aquél se propuso."⁷⁷

Con el examen de las normas procedimentales se busca adaptar los métodos de actuación administrativa a las características siempre cambiantes de la administración. Se deben recoger las observaciones que las distintas dependencias de la administración pública vayan formulando, también nutrir la regulación legal con la jurisprudencia y los criterios doctrinales.

Es oportuno proponer la incorporación de preceptos que contri**bu**yan a efectuar una más eficiente aplicación del procedimiento administrativo:

1. Con relación a la expedición de actos administrativos hecha por órgano colegiado, es útil agregar criterios procedimentales para lograr la formación de la voluntad de los órganos colegiados, ante la ausencia de normas específicas que puedan aplicarse. Algunos -- puntos que pueden establecerse: La exigencia de un presidente y de un secretario en órgano colegiado; circunstancias en que debe hacerse convocatoria para sesionar; requisitos a cumplir por la orden del día; fijando las formalidades que se deben seguir

⁷⁷. González Pérez, Jesús. "La Revisión de la Ley de Procedi**m**iento Administrativo", Documentación Administrativa, Madrid, Presidencia del Gobierno, febrero-marzo, 1963, pág. 14.

en las sesiones; quórum necesario para constituirse y para votar; puntos que deben hacerse constar en acta final tales como: votos particulares y deliberaciones por ejemplo.

2. Adicionar un procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general. Se contemplan ya los requisitos para que los actos administrativos de carácter general produzcan efectos jurídicos; pero es provechoso anexar un procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, proyectadas por la administración pública federal, en el que se exijan datos, documentos, dictámenes, consultas de la dependencia, las organizaciones y entidades que representen legalmente intereses generales y de ser posible se exponga a información pública.

Es necesario se instituya un Organismo Consultivo de Estado, el cual pueda participar en la tramitación del procedimiento, proporcionando su dictamen en el que apreciará la oportunidad, conveniencia y legalidad de la emisión de disposiciones generales.

3. Es de gran beneficio llevar un registro de presentación de documentos en el cual se lleve constancia de los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados. Es importante extender recibo sobre todo escrito presentado, así como de sus anexos, con el señalamiento de identificación, lugar, fecha y hora de presentación en el registro.

4. Determinar con claridad e cuidado que se tendrá respecto de la conservación de los documentos y el destino que se dará a los expedientes, ya que provoca inseguridad sobre la propiedad de los documentos y sobre su utilización.

5. La obligación de normalización de los documentos y expedientes administrativos, es decir, que cada sucesión y modelo de los

mismos se apege a características y formatos iguales. Normalizar los impresos y folletos que produzcan los talleres oficiales, con el objeto de obtener mayor simplificación y acortar costos.

Automatizar y mecanizar las oficinas públicas, a efecto que con auxilio del avance en el desarrollo tecnológico se realice con mayor celeridad el servicio en las dependencias.

b) Adopción de una Ley de Carrera Administrativa, para eficientar la aplicación de las normas de Procedimiento Administrativo. La ley busca que la actividad administrativa se desarrolle con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad. Son las autoridades administrativas, sometidas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las que velarán por el estricto cumplimiento de sus preceptos, cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento.

De nada sirve incorporar, a nuestro sistema jurídico, una excelente ley procedimental, si no es consolidada por una Ley de Carrera Administrativa. Es exigencia de la sociedad contar con servidores públicos o empleados de la administración pública, a quienes se encomiende la realización de sus fines, que aporten su actividad intelectual y física, de manera eficaz y responsable.

El elemento subjetivo del órgano de la administración pública se ha visto influenciado por un crecimiento continuo del aparato burocrático, la razón es que vivimos en una sociedad más compleja y más numerosa.

Los problemas que enfrenta la administración requieren de expertos y de un conjunto cada vez más grande de personal especializado.

Con el progreso y las transformaciones de la sociedad civil, se hace necesario que la tramitación de expedientes se realice

atendiendo al principio de celeridad y eficacia; pero sólo se logra encomendando las funciones administrativas a servidores y empleados que cumplan con los requisitos de la labor que se les encomiende, es decir, evitar el deficiente aprovechamiento de los trabajadores al servicio del órgano administrativo, que bien pueden realizar un servicio con alto rendimiento si se les brinda la seguridad de contar con una Carrera Administrativa.

La Ley de Carrera Administrativa regularía el ingreso, ascenso, remoción y adscripción de servidores o empleados. La Carrera Administrativa exige requisitos para obtener un nombramiento.

El éxito se logra ordenando la administración pública federal; pero no pretendo recomendar se designen a los más sabios e ilustres ciudadanos, para ejercer las funciones administrativas, lo que si debe buscarse es mejorar el nivel profesional y responsabilidad de los servidores públicos.

La Ley de Carrera Administrativa debe apreciar, para la designación de los servidores públicos, requisitos de ingreso, concursos de oposición, así como exigir formación e imparcialidad. Fijando las condiciones para su ascenso, tales como: la especialización, capacitación, actualización, antigüedad y concursos internos. Algunas naciones ya tienen centros de formación y especialización de funcionarios públicos.

Perfeccionando a los servidores de la administración pública se obtiene una adecuada función, que logrará eliminar o contrarrestar las prácticas viciosas de la administración; pero sobre todo se aplicará adecuadamente el procedimiento administrativo.

CAPITULO IV

" ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO "

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución, como el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía en nuestro régimen de derecho, es la Ley Suprema de toda la Unión y de ella emanan las demás leyes, así como de éstas últimas los Reglamentos. Siempre considerando el principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 133 constitucional.

La Constitución marca la función del poder, realizando para su mejor funcionamiento una separación tripartita de los órganos del poder, otorgándoles una función específica a cada órgano del poder, respetando el equilibrio y la coordinación entre cada uno de ellos.

Atendiendo a la forma federal del gobierno, existen tanto la jurisdicción federal, local, municipal y la constitucional. La Constitución para evitar se invadan las diversas esferas, al ejercer funciones ajenas, trata de fijar con claridad y exactitud la serie de acciones propias de un órgano del poder y señala la regla general de distribución de competencias, en su artículo 124, que dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados".

Así se hace una enumeración expresa de los derechos y deberes propios de los órganos estatales y de los órganos federales. Al órgano del Estado encargado de dictar las leyes, el poder legislativo, le corresponde una enumeración expresa en el artículo 73 constitucional de los casos en que puede crear leyes.

La doctrina considera la existencia de facultades implícitas, definidas por el renombrado Tena Ramírez como aquellas que "el poder legislativo puede conceder a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas."⁷⁸ Las facultades comúnmente denominadas implícitas, encuentran su fundamento en la fracción XXX del artículo 73 constitucional que establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Arellano García emite su punto de vista sobre la fracción antes citada, en los siguientes términos: "La denominación de 'facultades implícitas' no es afortunada pues, no están incluidas en las facultades de las primeras veintinueve fracciones del artículo 73, ni en otras disposiciones constitucionales pues, si estuvieran incluidas no tendría que legislarse para el logro de su efectividad. Se trata de verdaderas facultades complementarias cuyo objetivo es el logro de la efectividad de facultades expresas contenidas dentro y fuera del artículo 73 constitucional."⁷⁹

78. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 17a. edición, editorial Porrúa, México, 1980, págs. 113 a 115.

79. Arellano García, Carlos. "La distribución de facultades entre Federación y Estados de la República", Estudios Jurídicos de la Escuela Libre de Derecho, comité ejecutivo 1989-1990, México, págs. 49 y 50.

Lo cierto es que acorde con la fracción XXX del artículo 73 de nuestra onstitución (dentro de las llamadas facultades implícitas, como se conoce en la doctrina, o complementarias, como le denominan otros juristas), es donde el poder legislativo encuentra el fundamento para aprobar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Es entonces para hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, en concreto para hacer efectiva la función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89 y 90, de la ley suprema.

El objetivo de la fracción XXX del artículo 73 es el de dar efectividad a las facultades señaladas expresamente en nuestra Constitución, y ciertamente no existe en todo el texto constitucional una garantía específica relacionada a los procedimientos administrativos; no significa que no exista fundamento para la creación de una ley procedimental en materia administrativa, ya que lo que se busca es dar efectividad a las facultades y funciones que se han concedido.

La doctrina extranjera con relación a las facultades implícitas acepta que "pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la constitución sería letra muerta".⁸⁰ "Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla".⁸¹

⁸⁰. Hamilton A., Madison J. y J. Jay, "El Federalista", Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1975, pág. 192.

⁸¹. Ibidem, pág. 193.

La opinión de Carrillo Flores, salvo las normas que derivan del máximo tribunal, "es que los temas tan variados e interesantes del procedimiento administrativo anterior a la decisión final -notificaciones, plazos, pruebas, posición de terceros, significación jurídica del silencio, recursos, etc.- no plantean cuestiones constitucionales, salvo en los casos específicamente regulados por nuestra Carta Magna. No existe, repito, una opinión expresada en otro estudio, una garantía específica en la Constitución, relativa a los procedimientos administrativos".⁸²

Es la jurisprudencia la que ha tenido la labor de auxiliadora, la que viene a crear el debido proceso.

2. FUNDAMENTO POLITICO-LEGISLATIVO QUE JUSTIFICA SU ELABORACION

La estructura jurídica de nuestro país busca dar certeza y seguridad jurídica a las relaciones del Estado con los particulares. En esa búsqueda por un Estado democrático, la legislación administrativa, para eficientar la actividad del órgano Ejecutivo Federal, ha realizado reformas internas a efecto de apartarla de -- excesos o defectos que no son propios de la función administrativa.

Sin embargo, para lograr una justicia administrativa, no bastan profundas reformas internas que busquen eficientar la actividad del poder Ejecutivo Federal, es necesario lograr, desde el punto de vista jurídico, una Ley Federal de Procedimientos Administrativo que tenga como objetivo lograr una actuación unitaria, congruente y sistemática.

La estructura de la Administración Pública Federal se va consolidando, tomando en consideración las realidades de la sociedad, adoptando perfiles propios, guardando una mutua relación entre

⁸². Carrillo Flores, Antonio. "El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana", memoria del Colegio Nacional, tomo VII, Núm 3, México, 1972, Págs. 30 y 31.

legalidad y eficiencia. Tenemos Tribunales especializados en materia administrativa, los cuales han extendido su competencia más allá de lo contencioso, encontrándonos con un tribunal de plena jurisdicción.

Como instrumento para combatir la inconstitucionalidad de los actos de las autoridades que violen las garantías individuales, existe el juicio de amparo. Se ha dado una reforma administrativa en el ámbito interno, mas no en el establecimiento de principios legales que regulen la actuación administrativa. El régimen administrativo busca actuación unitaria, congruente y sistemática, en que la seguridad y eficiencia fortalezcan legalmente las relaciones de la administración con el particular, proporcionándole justicia independiente y especializada, encauzando normativamente la organización y actividad administrativa.

Se hace presente la necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico una ley procedimental basada en principios rectores, es por ello que un ordenamiento legal que unifique y defina principios de competencia, de imparcialidad, derecho de acción, oficiosidad, exigencia de legitimación, gratuidad y normas que den certidumbre ante el silencio administrativo, para lograr dar mayor efectividad al derecho de audiencia.

La justicia administrativa se afianza, desde el punto de vista jurídico, con la integración a nuestro sistema jurídico de la "Ley Federal de Procedimiento Administrativo", para dar seguridad y certeza jurídica a los administrados. Un procedimiento general tipo que reconozca a los procedimientos especiales que la administración tiene por la diversidad de funciones que realiza.

El motivo político-legislativo para la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la de instrumentar, en el ámbito administrativo, el debido proceso legal contemplado en el artículo 14 constitucional. El motivo es crear mejores condiciones en las relaciones entre la administración y el particular, proporcionándole al administrado un derecho administrativo material o sustantivo y la garantía de su aplicación a través de las autoridades administrativas, cumpliendo entonces con la garantía de jurisdicción.

3. APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

a) Aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada. En principio la ley es aplicable a la administración pública federal centralizada. En la iniciativa, de la ley que entró en vigor el primero de junio de 1995, se precisa que el mencionado ordenamiento será aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de los tratados internacionales en que México sea parte (artículo 1 de la L.F.P.A.). En la iniciativa se consideró a la administración pública descentralizada.

Sin embargo, se consideró conveniente modificar el artículo primero, en lo relativo a los organismos descentralizados, aplicando únicamente la ley a la administración pública federal centralizada, excluyendo de la aplicación de la ley procedimental a los organismos descentralizados, dado que éstos tienen perfectamente definida su competencia en sus respectivas leyes orgánicas; pero se tomó en cuenta también que la mayoría de los organismos descentralizados presta primordialmente servicios públicos, o bien explota bienes del dominio público de la federación.

La administración pública federal centralizada, integrada en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustará su actividad a las prescripciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ajustándose a todos sus actos, procedimientos y resoluciones.

Los servidores públicos y demás personas que presten servicios en la administración pública, están en la obligación de tramitar los asuntos, cuyo conocimiento les corresponda, con apego a la ley procedimental que entrará en vigor el 1 de junio de 1995, y son responsables por las faltas en que incurran.

La ley es supletoria para regular el procedimiento administrativo, de las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, es decir, es aplicable para el caso de defecto o insuficiencia de norma específica, ajustando las normas a las disposiciones de orden e interés público de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez supletoriamente a la ley en comento, en lo no previsto por ella.

Se admite entonces la diversidad de procedimientos previstos en varias leyes administrativas, por lo que no busca derogar los mencionados procedimientos; el objetivo es unificar y establecer los principios a que se sujetarán los actos, procedimientos y resoluciones de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Para el caso de los recursos, únicamente se reconoce el recurso de revisión.

Es por ello que el artículo segundo transitorio manifiesta que se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la

entrada en vigor de esta ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

b) *Materias excluidas de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.* La Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye de su ámbito de aplicación a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

La ley hace una aclaración en relación a la materia fiscal, ya que sólo quedará excluida tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de la materia fiscal. Por lo que es necesario precisar que debe entenderse por materia fiscal, ya que en el Código Fiscal de la Federación se dice: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

No es objetivo de la ley excluir de su aplicación a las multas derivadas de transgresores a las leyes administrativas, ya que únicamente se excluye de su ámbito de aplicación al régimen jurídico aplicable a las contribuciones y a los accesorios que de manera directa deriven de ellas.

Para conocer con mayor precisión el ámbito que comprende la materia fiscal es conveniente resaltar los conceptos establecidos en tesis por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito, siendo ponente el Maestro Genaro David Góngora Pimentel señala lo siguiente:

... La materia fiscal comprende, en su sentido amplio, todo lo relacionado con los recursos económicos del Estado, abarcando desde el establecimiento de los tributos, su recaudación, su gestión y administración hasta el empleo o aplicaciones de esos medios económicos en la satisfacción de los gastos públicos, así como las relaciones que se originan con ese motivo entre el Estado y sus organismos y los contribuyentes; y en un sentido estricto, la materia fiscal se refiere a lo concerniente a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o control de los créditos fiscales originados por contribuciones como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Este concepto se apoyó en la tesis de jurisprudencia número mil ciento cuarenta y tres y la relacionada en segundo lugar, visibles en la página mil ochocientos cuarenta y dos de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyos rubros son: "MATERIA FISCAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR" Y "MATERIA FISCAL, SIGNIFICACION". El Tribunal Fiscal de la Federación también es competente para conocer de las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales, las cuales aunque implican ingresos percibidos por el Estado, estrictamente no pueden considerarse fiscales por no derivar de la aplicación de disposiciones tributarias..." (Amparo directo 193/92.- Compañía de Luz y Fuerza del Centro.- 26 de febrero de 1992.- Unanimidad de votos.- Semanario Judicial de la Federación.- 8a. época.- Tomo X-Julio.-V. 1o 34 A.- pág. 356).

"Actualmente las leyes en materia financiera, excluidas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, serían:

1. Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

2. Ley del Banco de México.
3. Ley Orgánica de Nacional Financiera.
4. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
5. Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.
6. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
7. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
8. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
9. Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
10. Ley Federal de Instituciones de Crédito.
12. Ley de Mercado de Valores
13. Ley de Sociedades de Inversión.
14. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
15. Ley de la Casa de Moneda de México".⁸³

4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

El procedimiento administrativo está integrado por una serie de principios jurídicos que, integrados en un texto, son rectores de las disposiciones que regulan la actividad administrativa, las cuales proporcionan los elementos y requisitos que estimulan el mejor funcionamiento de la organización administrativa.

Una de las aspiraciones al elaborar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue la de plasmar esos principios rectores de la actuación administrativa, buscando la unidad legislativa, reuniendo las normas que desarrollen un procedimiento que tenga como objetivo la celeridad, economía procedimental y eficacia, técnica como legal.

⁸³. Orendain Kunhardt, Ignacio. "Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo" (análisis y comentarios), editorial Themis, México, 1994, págs. 57 y 58.

La intención es implantar las directrices procedimentales en un texto único, salvaguardando los derechos de los administrados, inclinándose en forma determinante hacia la garantía de legalidad y el de igualdad, asegurando la satisfacción del interés general.

Los tratadistas, al comentar los principios rectores del procedimiento, toman en cuenta los mismos principios, aunque con diversas acepciones.

Los principios cuyo análisis realizaremos, en los siguientes párrafos, los sintetizamos en la forma siguiente:

- a) Principio de Competencia.
- b) Principio de Imparcialidad.
- c) Principio In Dubio Pro Actione.
- d) Principio de Oficiosidad.
- e) Principio del Silencio Administrativo.
- f) Principio de exigencia de legitimación.
- g) Principio de acceso al expediente administrativo.
- h) Principio de Gratuidad del Procedimiento Administrativo.
- i) Principio de fijación de Términos y Notificaciones.⁸⁴

a) *Principio de Competencia.* El principio toma en consideración que vivimos en un régimen de Estado de Derecho, donde la administración está sometida en su actuación al principio de legalidad y en consecuencia, la actividad administrativa sólo puede hacer lo que le autorice la norma jurídica atributiva de competencia.

En base del principio de competencia, conocido como principio de legalidad, defendemos la norma jurídica objetiva, afirmando que toda competencia encuentra su origen en ley y es irrenunciable. "De aquí la regla de la *irrenunciabilidad* de la competencia, pues ésta ha de

84. La enumeración atiende a los principios en base a los cuales se arreglaron las normas de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994.

ejercitarse precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo en los casos, previstos por las leyes, de delegación en órgano inferior, sustitución por otro órgano o avocación por el órgano superior de la competencia del inferior".⁸⁵

Es por tanto, la competencia una habilitación legal tendiente a mantener el principio de la legalidad y de la justicia en la actuación de la administración pública. "En virtud de este principio se explica, como veremos, que el procedimiento tenga carácter instructorio, y que la autoridad pueda proceder de oficio; que prive en él el principio de la verdad material, por oposición a la verdad formal; que exista amplitud para considerar bien interpuestos los recursos y reclamaciones, facilitando así en lo posible el control de los superiores jerárquicos sobre la buena marcha y legalidad de la administración pública."⁸⁶

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, no busca instalar normas que regulen específicamente las funciones de cada una de las entidades de la administración pública federal centralizada, para quienes son aplicables las disposiciones de la ley en comento, sino que es rectora del procedimiento y con ese carácter establece los criterios generales de competencia, a falta de reglas específicas que se contengan en la legislación orgánica de la administración pública federal centralizada.

La actuación administrativa, en el procedimiento, se desarrollará con arreglo al principio de legalidad (véase el artículo 13 de la L.F.P.A.). La función administrativa debe

⁸⁵. Garrido Falla, "La Ley de Procedimiento Administrativo", opus cit., pág. 25).

⁸⁶. Gordillo, Agustín A., opus cit., pág. 32.

someterse al ordenamiento jurídico, de esa manera se enumeran una serie de obligaciones a las que se encuentra sujeta la administración pública federal (art. 16 de la L.F.P.A.).

Por el principio de legalidad objetiva el procedimiento administrativo podrá impulsarse, por la actuación administrativa, de oficio (art. 14 de la L.F.P.A.); facilitando la supervisión de los superiores jerárquicos (art. 22 de la L.F.P.A.); también se desprende el hecho de instruir los expedientes, de rendir informes u opiniones (art. 54 de la L.F.P.A.).

De allí se desprende la potestad de la administración pública de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, independientemente de que antes se haya tramitado, a solicitud del interesado, un procedimiento que resuelva atendiendo a las peticiones formuladas por éste (art. 59 de la L.F.P.A.).

Se exige como elemento y requisito del acto administrativo ser expedido por órgano competente, a través de servidor público facultado por la ley, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo (art. 3, fracción I, de la L.F.P.A.).

El principio de competencia, conforme al principio de legalidad es consecuencia de la supremacía de los intereses generales representados por la norma jurídica procedimental, que salvaguarda los derechos de los administrados.

El objetivo, como expresa el tratadista Agustín A. Gordillo, es "suprimir la arbitrariedad irresponsable o caprichosa, es decir la que nace del antojo personal de cada funcionario".

b) *Principio de Imparcialidad.* La actividad administrativa se debe desarrollar con arreglo al principio de imparcialidad y son las autoridades superiores de cada organismo las que velarán por que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, realicen sus funciones de modo imparcial, cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento.

"La exigencia de imparcialidad tiene origen judicial precisamente en Inglaterra, con la regla conforme a la cual 'nadie puede ser juez de su propia causa', lo que introduce la noción de intereses inhabilitantes. Así, nadie que tenga un interés propio, directo o indirecto, está en condiciones de decidir, principio válido para todos los órganos del Estado, y de una manera concreta para los órganos administrativos, como prescribe la Constitución italiana en su artículo 97, al disponer que, 'los oficios públicos estarán organizados según la disposición de la ley, de modo que aseguren... la imparcialidad de la administración', como análogamente la jurisprudencia del Consejo de Estado francés declara que, 'la imparcialidad en el procedimiento administrativo es un principio general del Derecho' (Arrête Trébes, 4 de marzo, 1949)."⁸⁷

El derecho a la igualdad es un derecho que va implícito en el principio de imparcialidad, como frontera a los poderes discretivos de la actividad administrativa; pero encontramos también la obligación de abstenerse, es decir, todos aquellos casos en que los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, semejantes a las que rigen al Poder Judicial. El capítulo tercero del título

87. Moles Caubet, Antonio. "Introducción al Procedimiento Administrativo", Instituto de Derecho Público, Universidad central de Venezuela, Vol. IV, Caracas, 1983, pág. 32.

tercero apunta que todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando se presenten las siguientes circunstancias:

I. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado;

II. Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

III. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;

IV. Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;

V. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;

VI. Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto; y

VII. Por cualquier otra causa prevista en la ley. (art. 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Es conveniente agregar una excepción, a las anteriores causales de inhibición, para aquellos casos en que los funcionarios expidan certificados adoptados en serie o de acuerdo a modelos preestablecidos, de tal manera que no pueda constituirse un indicio de desviación de poder.

El objetivo es no dar tratamientos distintos a casos similares, buscando que el funcionario se excuse de intervenir en el procedi

miento cuando existan influencias afectivas o de intereses personales que puedan distorsionar la cabal aplicación de la ley.

El servidor público tan pronto tenga conocimiento de que existe impedimento, para intervenir en el procedimiento, se excusará y lo comunicará a su superior inmediato (art. 22 de la L.F.P.A.).

Es aconsejable fijar en la ley un plazo especial en días hábiles para que el servidor público se inhiba, además de exigir que lo haga en escrito razonado; y remitir, de inmediato, el expediente a su superior jerárquico.

El superior dentro de los tres días siguientes, entendemos días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá resolver lo conducente, si es procedente o no la inhibición. En el caso de que sea procedente el superior turnará a otro servidor público con competencia, de igual jerarquía, para que conozca del asunto.

La ley consideró que existen casos en que no existe otro servidor público que pueda ejercer la competencia de aquél que se excusa, o que hubiere sido recusado, por lo que dispuso que el servidor público que se hubiere excusado resuelva, bajo la supervisión de su superior jerárquico (art. 22 de la L.F.P.A.). Así se designa un funcionario ad hoc, y sólo en caso de no existir continuará conociendo del asunto el servidor inhibido, pero bajo la supervisión de su superior jerárquico.

El superior jerárquico resolverá si es procedente o no la inhibición, en caso de ser procedente debe designar en la misma decisión al servidor público que conocerá del asunto. También se debe pedir que el expediente sea remitido, al

servidor que se le turnó, sin retardo alguno.

En el caso de que el servidor público intervenga existiendo alguno de los impedimentos antes mencionados, dará lugar a responsabilidad administrativa, no implica necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido (art. 23 de la L.F.P.A.).

El servidor público de mayor jerarquía podrá ordenar a alguno de sus subalternos que se inhiba de conocer, cuando concurren causales de impedimento (art. 24 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo); debe precisarse que podrá ordenarse de oficio o a instancia de los interesados.

Se podrá entonces promover la recusación, cuando el servidor público no se inhíbiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados (arts. 25, 26 y 27 de la L.F.P.A.).

c) *Principio in dubio pro actione.* Este principio se postula en favor del derecho de acción y el derecho de obtener resolución. "Todo acto de iniciativa de carácter formal -instancia, demanda, solicitud, requerimiento, reclamación- produce efectos jurídicos procedimentales, el primero de los cuales consiste en la obligación de proceder, es decir, la obligación de disponer la tramitación que conduzca a una decisión definitiva, como sucedería en el caso de incompetencia, o de caducidad". 88

El primer derecho que tienen los administrados frente a la administración, el más elemental, es el derecho de petición ante la administración pública, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta.

88. Ibidem, pág. 29.

Debemos tomar en cuenta que hay diversas manifestaciones del derecho de petición. Primero tenemos, la acción, es decir, - el derecho de acudir al órgano jurisdiccional para que solucione, en base a leyes procesales, la demanda que se plantea. "En segundo lugar, nos encontramos con lo que se llama en la Doctrina las peticiones simples. En España la llaman las peticiones graciabiles o peticiones políticas, en las cuales el ciudadano se dirige a la Administración para formular un pedimento que no requiere de sustanciación, como es solicitar la promulgación de nuevas normas, que se corrijan ciertos defectos en los servicios públicos, que se cambie el flechado de una calle, que se modifique el *pensum* de una Facultad. Esas peticiones simples no son susceptibles de generar un procedimiento administrativo, pero son la expresión de un derecho de los ciudadanos que está consagrado en la Constitución, el cual implica, correlativamente, el deber de la Administración de responder oportunamente".⁸⁹

"En tercer lugar, los administrados tienen el derecho de petición encaminado a excitar la actividad administrativa. Por una parte, los ciudadanos pueden dirigirse a la Administración para solicitar una declaración de derechos o de intereses, mediante un procedimiento que se llama procedimiento administrativo de primera instancia, o de primer grado. Por otra parte, los administrados pueden dirigirse a la Administración para impugnar un acto dictado previamente a través de los recursos administrativos, los cuales dan origen a los denominados procedimientos administrativos de segundo grado. Estas peticiones, encaminadas a excitar la actividad administrativa, y que constituyen un derecho de los administrados, implican para la Administración la obligación de resolver, no sólo de responder. La denegación presunta, el silencio de la administración, no excluye el deber de la Administración de dictar

89. Rachdell, Manuel. "Las Garantías de los Administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", Instituto de Derecho Público, Universidad central de Venezuela, Vol. IV, Caracas 1983, pág. 85.

resolución expresa sobre el asunto sometido a su decisión".⁹⁰

La ley procedimental mexicana, publicada en el Diario Oficial de 4 de agosto de 1994, presenta diversas disposiciones en favor del derecho de acción y de obtener respuesta sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tiene como obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley (art. 16, fracción X, de la L.F.P.A.).

Se derivan del citado principio las siguientes aplicaciones: La calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que es incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

d) Principio de Oficiosidad. Son los actos de impulso los que hacen que el procedimiento concluya de manera rápida. Pero no todos los procedimientos basan sus disposiciones en el principio de oficiosidad, ya que en el procedimiento civil, perteneciente al derecho privado, predomina el principio de la autonomía de la voluntad; el procedimiento administrativo, por el contrario, lleva implícito el principio de oficiosidad.

"En todos los casos, sea que el procedimiento administrativo inicie de oficio o a petición de parte, la autoridad administrativa se encuentra obligada a su impulso de manera oficiosa, a fin de indagar y determinar los hechos que originan su actuación, a

⁹⁰. Ibidem, pág. 85.

comprobar la verdad de los hechos alegados, a través de la práctica, de oficio, de las pruebas pertinentes, en virtud de que la administración pública, más que satisfacer intereses personales, satisface el interés público." 91

El principio de oficiosidad, conocido por algunos tratadistas como principio inquisitivo o de oficialidad, parte del impulso por parte de la autoridad administrativa, en lo referente a la indagación y determinación de los hechos materia del procedimiento. El procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte interesada (art. 14 de la L.F.P.A.), para ello la autoridad administrativa competente ordenará la apertura del procedimiento. El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados.

Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento (art. 49 de la L.F.P.A.); sin perjuicio de que en caso de ser el interesado el causante de impedir seguir la tramitación del procedimiento, por serle imputable el hecho de que exista un impedimento, podrá entonces ser declarado caduco el procedimiento.

El principio de oficiosidad es expresado en todo el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y así cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el titular de la dependencia, de oficio o a petición de parte interesada, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias (art. 45 de la L.F.P.A.).

91. Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, opus cit., pág. 215.

La administración, de oficio o a instancia del interesado, debe realizar todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

e) *Principio de Silencio Administrativo.* La Ley Federal de Procedimiento Administrativo instituye un régimen general de silencio administrativo, por el que se definen y esclarecen los efectos cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular.

A falta de disposición expresa a toda petición o solicitud de naturaleza administrativa, dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública federal centralizada, deberá obtener contestación dentro de cuatro meses. Así el artículo 17 de la ley procedimental que entrará en vigor el 1 de junio de 1995 dispone que "salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para - que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable".

Por lo tanto en los casos en que un órgano de la administración pública no resolviere un asunto dentro de los cuatro meses, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo que las leyes dispongan lo contrario.

Es conveniente que en lo referente a la omisión o incumplimiento, por parte del solicitante, de un requisito en su escrito, se exija que la administración informe a éste, por escrito, de la

omisión y se le fije un plazo de 5 días hábiles, a la administración, para informar al interesado. La adición se puede hacer en el artículo 43 de la L.F.P.A., ese artículo establece que el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, ya que no fija el plazo para darle a conocer al administrado que alguno de sus actos no reúne los requisitos necesarios.

En la nueva ley de procedimiento, en su artículo 55, se fija un plazo de 15 días para proporcionar el informe u opinión, que se le soliciten los órganos entre sí, aquí entonces no se refiere a la relación particular-administración; si no se recibe el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se contempla la afirmativa ficta, es decir, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.

Por regla general se fija el criterio de que la resolución se entenderá emitida en forma "negativa ficta", en el caso que la autoridad no conteste en un plazo de cuatro meses, excepto en los casos en que la ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de resolución "positiva ficta" u otro plazo.

Debiera ser contestación tácita positiva y no ficta negativa, para evitar que las autoridades o servidores públicos eludan el cumplimiento de su obligación constitucional de contestar.

f) *Principio de exigencia de legitimación.* Antes de explicar el principio, es necesario hacer algunas reflexiones a manera de análisis, en relación al conflicto de intereses. Dentro del derecho administrativo encontramos dos clases de normas: las disposiciones que son de orden e interés público, que garantizan una utilidad pública; y las disposiciones que garantizan situaciones jurídicas individuales.

"Resulta, entonces, que el cumplimiento de las normas dictadas en interés general, que tienen por objeto la organización de la administración, la distribución de las funciones entre sus distintos órganos, la regulación del procedimiento de la administración y el contenido y la forma de sus actos, interesa a todos los habitan

tes en general pero algunos de ellos pueden tener un interés particular en la observancia de esas normas que se une al interés general de todos. En estos casos, estos particulares unen al interés general que todos tienen acerca del cumplimiento regular de la función administrativa, un interés particular derivado de su situación especial en el caso de que se trata".⁹²

Antonio Carrillo Flores establece tres posiciones, para el interés privado frente a la actividad estatal, "que por hipótesis debemos presumir que está guiada por el interés público. Esta última afirmación puede ser negada políticamente, pero en derecho es un supuesto del cual nunca puede uno desprenderse: la Administración Pública, en tanto no quebranta la norma jurídica, busca la tutela del interés general. Esas tres diversas posiciones son: a) una total independencia entre el interés privado y el interés estatal, porque se está en una de las zonas que los juristas europeos definen como las jurídicamente indiferentes, que son, como es natural, aquellas en que no se dan conflictos de intereses económicos de un sujeto con otro sujeto; b) la coincidencia del interés privado y del interés estatal y c) la oposición de uno y otro".⁹³

Es conveniente precisar los conceptos y diferencias que existen entre el interés simple, interés legítimo y el interés jurídico.

Existen casos en que el particular tiene interés pero el mismo no alcanza protección directa y particular, es decir, no admite tutela jurídica. Estos casos reciben la denominación de intereses simples. Don Teodosio Lares ofrece varios ejemplos de los "intereses simples", entre ellos éste: los propietarios de predios que

92. María Díez, Manuel, opus cit., págs. 464 y 465.

93. Carrillo Flores, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México", editorial Porrúa, México, 1939, págs. 49 y 50.

colindan con una plazuela elegida por el Estado para llevar a cabo la ejecución de los delincuentes sufren una manifiesta lesión en sus intereses. Es indudable que nadie querrá habitar estas casas y que tendrán que devaluarse, pero de ahí no puede derivarse el derecho de los propietarios a que se cambie el lugar de las ejecuciones. ⁹⁴

Otro ejemplo, de interés simple, es cuando se edifica un panteón contiguo a propiedades privadas, las cuales se verán afectadas en sus intereses. ⁹⁵

En principio, los intereses simples, no habilitan para interponer recursos administrativos ni acciones judiciales. En Argentina se permite la llamada "actio popularis" del derecho romano, por la que el administrado ejercita la acción contra una autoridad pública, sin necesidad de ser titular de un derecho subjetivo público.

Pero hay casos en que existe norma que tutela de manera directa el interés individual, por lo que el ordenamiento jurídico recoge ese interés y concede a su titular la posibilidad de reclamar el reconocimiento de ese derecho subjetivo, tanto ante la propia administración, como ante los tribunales judiciales.

El maestro Genaro Góngora Pimentel, al preguntarse ¿Cuándo existen el interés jurídico, el interés simple y una mera facultad?, llega a las siguientes conclusiones:

"I. Al interés jurídico lo tutela el derecho objetivo a través de alguna de sus normas.

II. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por

94. Véase "La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México" de Carrillo Flores, pág. 53.

95. Consultar el acuerdo del Tribunal Pleno del día 18 de enero 1972, del amparo en revisión 2747/69, siendo ponente el señor Ministro Abel Huitron y Secretario el distinguido amparista Genaro Góngora Pimentel.

la ley, es lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo: es decir, como facultad o potestad de exigencia cuya institución consigna la norma objetiva.

III. Los intereses simples son aquellas situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado, cuando éste en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con dichos intereses particulares y en cambio, sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso reciben un beneficio y en el segundo, se perjudican; pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada.

Esos intereses no tienen protección jurídica directa y particular sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, toda vez que no puede crearse una defensa especial para intereses particulares indiferenciables para el Estado.

IV. Hay, pues, intereses jurídicos, cuando tienen una tutela jurídica; cuando existen preceptos legales que les otorgan medios para lograr su defensa así como la preparación del perjuicio que les irroga su desconocimiento o violación.

Por eso, solamente cuando hay interés jurídico hay acción de amparo, o lo que es igual, sin interés jurídico no hay acción, pues éste es la medida de la acción."⁹⁶

La legitimación es "una habilitación legal para ejercitar el derecho o el interés de que el sujeto es titular. Careciendo de legitimación, el sujeto no puede sostener su pretensión a que le sea reconocido un derecho o un interés. Por tanto, se trata de una legitimación procedimental, es decir, para actuar en el procedimiento administrativo."⁹⁷

⁹⁶. Góngora Pimentel, Genaro. "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", cuarta edición, editorial Porrúa, México, 1992, pág. 192.

Moles Caubet, opus. cit., pág. 22.

Las normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señalan que las promociones, ante la administración pública federal, deberán hacerse por escrito firmado por el interesado o su representante legal. Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representantes o apoderado. Entonces los interesados directos, los que promueven el procedimiento, deben ser titulares de un derecho subjetivo o intereses legítimos personales directos y no reflejos o indirectos, sin perjuicio de que pueda actuar a través de apoderado o representante. No se permite el acceso, a la administración pública, de sujetos que sólo tienen interés indirecto.

También deben estar legitimados aquellos que no iniciaron el procedimiento, pero que pueden resultar directamente afectados por la decisión que se adopte.

Cuando un acto administrativo ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, ocasionando lesiones a los derechos subjetivos o intereses legítimos, siempre que sean personales y directos del administrado, entonces el interesado podrá interponer el recurso de revisión.

g) Principio de acceso al expediente administrativo. El derecho a la información en el orden administrativo, es necesario para conocer a qué atenerse frente a la administración.

Así se establece que los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento de su tramitación, el estado que guarde la misma (art. 33 de la -- L.F.P.A.).

La regla general consisten en tener acceso al expediente administrativo, es entonces el predominio de la absoluta publicidad. Existe una excepción para aquellos casos en que la informa

ción que se guarda en los archivos contienen información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba. La Administración protege el interés general, manteniendo reservados ciertos datos. En algunos países como Suecia se permite el acceso a la documentación e información a personas que no cumplen con el requisito de legitimación. La nueva ley mexicana de Procedimiento Administrativo, adopta un justo equilibrio entre la publicidad y el secreto, ya que establece como derecho del administrado el principio de acceso a la documentación e información a la vez que establece casos de excepción por la naturaleza de la materia.

El principio garantiza al interesado, el derecho al libre acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el expediente.

h) Principio de Gratuidad del Procedimiento. El principio de gratuidad tiene como objetivo que el procedimiento sea sin costo alguno para los interesados; la actividad administrativa se desarrollará con arreglo al principio de gratuidad del procedimiento administrativo, velando cada organismo por que se cumpla la gratuidad del procedimiento.

Existen sin embargo actos finales que por su naturaleza son causantes de derechos, por su expedición, tal es el caso de el acto final administrativo que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones.

i) Principio de fijación de Términos y Notificaciones. El principio deriva de los principios de celeridad y economía procesal.

Los términos o plazos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en otras leyes relativas a la

materia, obligando por igual, tanto a las autoridades y servidores competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Los términos o plazos, en principio, se contarán siempre a partir del día siguiente de aquel en que tenga lugar la notificación o publicación, en su caso. En los términos o plazos fijados por días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. Se computarán entonces exclusivamente los días hábiles, entendiendo por días hábiles, los días laborables, excluyendo como días hábiles a los sábados, los domingos, el 1o de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1o de mayo; 5 de mayo; 1o y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1o de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como todas las que marque como tales el calendario de la Administración Pública (art. 28 de la L.F.P.A.).

Los plazos establecidos por períodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario, así lo establece el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Puede darse el caso de que los administrados hayan remitido su documentación por correo al órgano competente de la administración, en caso de estar permitido, y estos lleguen a su destino al haber expirado el término o plazo, por lo que es conveniente añadir a la ley que para el caso anterior se entenderá por recibida en tiempo, si se hubiere remitido con anterioridad al vencimiento del término o plazo, siempre y cuando exista constancia de la fecha en que se realizó el envío.

El principio de fijación de términos y notificaciones es contemplada en la nueva ley, ya que sus normas se nutren de criterios jurisprudenciales y explicaciones doctrinales, que han señalado los requisitos que sobre términos y plazos se requieren para lograr certeza, celeridad y economía procesal. El principio en comento da plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal.

5. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Es momento de conocer la formación del acto administrativo, el cual no surge de forma automática, ya que requiere de una serie de actos encaminados a la producción de actos administrativos, estos actos que bien pueden ser de mero trámite, deben respetar las garantías procedimentales, establecidas en el ordenamiento jurídico para guardar los intereses de la colectividad y de los administrados.

Es característica del derecho administrativo respetar la supremacía de los intereses generales, ya que es la administración la representante de estos intereses. En la realización de su función administrativa, la autoridad, emite actos administrativos, los cuales deben someterse al principio de legalidad, con ello garantiza que su actuación se conforme a la norma jurídica y el servidor público se concrete a conocer de aquello que le está expresamente designado en sus atributos de competencia.

Es necesario resaltar que la observancia de leyes procedimentales, para la creación del acto administrativo, es para custodiar - el principio de libertad que tienen los administrados, así como sus derechos y garantías frente a la administración. El objetivo fundamental de la creación de una ley, que marque el paso en el camino que lleva a una resolución administrativa, es el de proteger a los administrados, estableciendo las debidas garantías.

El conjunto de trámites y formalidades que instituyen el procedimiento administrativo, concebido para ordenar la manera de elaborar actos administrativos, asumen la responsabilidad legal de reunir una serie de requisitos procedimentales: "a) Que cada uno de los actos combinados conserve íntegramente su individualidad. b) Que la conexión de los actos radique en una unidad de actos jurídicos. En el procedimiento todos los actos están encaminados a producir un efecto jurídico, que es el que le da unidad a este

conjunto de actos. c) Que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de modo que cada uno supone el anterior y el último supone el grupo entero".⁹⁸ Todo versa entonces a la consecuencia, objeto de la serie de actos procedimentales, de producir un acto jurídico; pero los actos se realizan de manera coordinada, generando lo que se conoce como procedimiento administrativo.

La doctrina describe dos géneros de procedimientos, la división se hace atendiendo a la divergencia de objetivos por un lado tenemos el procedimiento de formación de acto administrativo, y otro de impugnación del acto administrativo; pero es el procedimiento para la formación del acto administrativo el que nos ocupa exclusivamente.

La secuencia de actos procedimentales, tendientes a producir el acto administrativo, se agrupan en fases continuas, manteniendo cada una de ellas sus propias características. Estas fases, son tres: de iniciación, desarrollo y terminación del procedimiento.

Algunos tratadistas señalan cuatro fases: de iniciativa, de instrucción o desarrollo, de decisión y de integración. Se ha mencionado incluso que pueden reducirse estas fases a la iniciativa y a la resolución, pero no sería en realidad un verdadero procedimiento; existe el caso del procedimiento sumario, que no contempla nuestra ley procedimental, en la que la decisión se emite en breve tiempo, lo cual no implica que se omita la audiencia de los interesados.

El modelo de procedimiento requiere de iniciación, instrucción y sobre todo de decisión. No se considera necesaria la fase de integración.

⁹⁸. María Díez, Manuel, opus, cit., pág. 191.

La ley procedimental mexicana que entrará en vigor el 1 de junio de 1995, reconoce tres fases: iniciación, tramitación y la terminación.

Al hablar de iniciación tenemos que podrá ser, comenzado el procedimiento, de oficio por parte del órgano competente que tramita el procedimiento, ya sea por propia iniciativa o por orden del superior jerárquico; el procedimiento administrativo podrá iniciarse, también, a instancia de persona interesada.

Tenemos entonces que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada, en el primer caso se trata de un trámite, realizado por la administración, y en el segundo caso es la promoción de un particular o de un ente público que actúa como particular. En los procedimientos iniciados de oficio la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento, de allí que en caso de que el acuerdo de incoación se hubiere hecho por autoridad incompetente, el acto estaría viciado.

La unidad y la complementariedad que caracterizan a los actos que constituyen el procedimiento, hace necesario el que sea el mismo órgano el que inicie y decida. "Formulada la denuncia, el órgano administrativo deberá acordar la incoación del procedimiento, siempre que exista una base racional para admitir la veracidad de aquella, a cuyo efecto podrá acordar la instrucción de una información reservada. En el caso de que la instancia se inicie a pedido de interesado, se podrá solicitar la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente".⁹⁹

La iniciación a instancia de parte, exige que la persona o ente que impulse tenga el carácter de interesado.

99. Ibidem, pág. 489.

La iniciación a petición de parte es la realización del derecho de petición, entendido como el derecho a dirigirse a la autoridad administrativa, por medio del procedimiento legalmente establecido y obtener resolución del mismo; podemos encontrarnos ante una petición que revista aspectos políticos, entonces será necesario analizar si puede aplicarse la ley procedimental.

Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El órgano administrativo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante legal, expresando el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan.
3. Domicilio para recibir notificaciones.
4. Nombre de la persona o personas autorizadas para recibir las notificaciones.
5. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la petición.
6. La firma de el interesado o su representante legal. En el caso de que no pueda o no sepa firmar se imprimirá su huella digital.
7. Referencia de los anexos que lo acompañan. Debiendo adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad.
8. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 15, únicamente exige el domicilio para recibir notificaciones; pero son convenientes otros requisitos para la identificación del interesado, tales como: domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la credencial de identificación o pasaporte, en su caso.

Cuando en el escrito o solicitud dirigido a la administración pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos por la ley

de procedimiento, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, comunicándole las omisiones o faltas observadas en su escrito, a fin de que en un plazo de cinco días proceda a subsanarlos. Se declarará la caducidad, del ejercicio de su derecho, para el caso de que el peticionario no cumpla con lo mencionado anteriormente.

Pero por ningún motivo podrá rechazarse el escrito en las unidades facultadas para recibir la documentación, con mayor razón si el escrito es presentado oportunamente y con las correcciones exigidas.

Es necesario contemplar, en el artículo 43, en la nueva ley la hipótesis siguiente: Cuando en el escrito o solicitud dirigido a la administración pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos por la ley y la autoridad comunicó las omisiones, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. En el caso de que el interesado presentare en tiempo el escrito o solicitud con las correcciones exigidas, y ésta fuere objetada por la administración debido a nuevos errores u omisiones, el solicitante podrá ejercer e recurso, contra la segunda decisión o bien corregir nuevamente sus documentos de acuerdo a las instrucciones del servidor.

6. TRAMITACION

El procedimiento se iniciará, afirmabamos, de oficio o a petición de parte. La iniciación es la fase por la que se promueve un procedimiento administrativo, el cual continuará de oficio, es decir, no necesita el impulso que puedan darle los interesados; recordando que existen actos que por su propia naturaleza corresponden al peticionario impulsarlos, ya que de no hacerlo así ocasionaría su caducidad, poniendo fin al procedimiento administrativo.

El acto de iniciación determina la existencia del procedimiento y la necesidad de continuar los trámites ordenados hasta poner fin al procedimiento administrativo. El órgano administrativo competente para resolver puede, una vez iniciado el procedimiento, adoptar medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, esto se hace con el objetivo de garantizar la eficacia de la resolución que pudiera llegar a darse; se puede disponer, por el órgano administrativo, su acumulación cuando el asunto sometido a su consideración tenga conexión con otro asunto que se despache en la misma oficina administrativa, esto se hace para evitar resoluciones contradictorias.

El procedimiento se tramitará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. Así también lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Iniciado el procedimiento se procederá a abrir el expediente en el cual se acumulará todo lo actuado durante su tramitación. Los expedientes se despacharán guardando y respetando el orden riguroso que lleven los asuntos de la misma naturaleza, excepción hecha para los casos en que exista constancia que motive debidamente la causa de alteración del orden. El incumplimiento por parte de un servidor público, en el despacho de expedientes, es causa de responsabilidad del servidor público infractor.

Siempre que se trate de asuntos de naturaleza semejante, se despacharán por orden riguroso de incoación, la modificación del orden sólo se podrá realizar cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.

Los trámites se impulsarán de oficio, cuando se trate de trámites que hayan de cumplimentar los interesados, por la naturaleza del mismo, se les dará un plazo para su realización y en caso de inactividad puede darse la caducidad del procedimiento.

La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente, realizará de oficio los actos necesarios para la mejor resolución del asunto, solicitando de las otras autoridades u organismos los informes u opiniones, los cuales serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó, salvo que la ley disponga lo contrario. La ley de procedimiento administrativo dispone que se deberá emitir un informe u opinión dentro del plazo de quince días, salvo disposición en contrario.

La administración pública federal debe cumplir ciertas obligaciones durante la tramitación, es el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la que enumera las obligaciones de la administración frente a los particulares, las cuales son las siguientes:

I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;

V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propon

gan realizar;

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;

IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley."

Resaltamos el derecho correlativo que tienen los interesados y representantes de requerir informes, documentos y examinar los expedientes en cualquier estado o grado del procedimiento, es entonces un derecho a tener acceso al expediente, para leer y copiar su contenido. No tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información, en aquellos casos que establece el artículo 33 de la nueva ley, cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Es así como los interesados pueden solicitar copia certificada de alguno de los documentos contenidos en el expediente, la cual correrá a costa del solicitante. Se exceptúan los documentos calificados como "confidenciales", de los que hicimos alusión anteriormente, o bien prohibidos por disposición legal.

Puede darse el caso que durante la tramitación del expediente se tenga conocimiento de la existencia de alguno de los impedimentos para intervenir, por parte del servidor público, surgiendo entonces el incidente de recusación, el cual no suspenderá la tramitación del procedimiento. Las cuestiones incidentales que surjan durante la sustanciación del procedimiento no suspenderán la

tramitación del mismo, en el entendido que el incidente tendrá que resolverse antes de emitirse resolución definitiva o bien en la misma resolución.

La tramitación del incidente se realizará por escrito, dentro de los cinco días siguientes a los de la notificación del acto que lo motive, en el que se expresará lo que a su derecho conviniere. En el escrito, por el que se trámite el incidente, se ofrecerán las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente (art. 48 de la -- L.F.P.A.).

La carga de la prueba en el procedimiento administrativo reside básicamente en la administración, pero no de manera exclusiva, ya que también el interesado puede ofrecerlas. En este orden la administración tiene derecho a realizar todos los actos necesarios para el esclarecimiento de los hechos, es decir, lograr ajustarse a los hechos reales para la correcta solución del caso.

El interesado puede ofrecer pruebas, no se establece un plazo expreso en la nueva ley, entendemos que en un plazo que no excederá de diez días, ya que a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas se aplicará ese. En el procedimiento se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades (art. 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo). Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesa cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho (art. 50 de la Ley en comento).

Una vez admitidas las pruebas se procederá a su desahogo dentro de un plazo no menor a tres ni mayor a quince días, contado a

partir de su emisión. Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni menor de quince días para tal efecto. En caso de haber pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva (art. 51 de la L.F.P.A.).

Pueden solicitarse informes u opiniones para resolver el asunto, cuando las disposiciones legales lo exijan. Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes o no. Salvo disposición en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que lo solicitó y deberán incorporarse al expediente. Debe emitirse el informe u opinión dentro del plazo de quince días, ya que de no hacerse en ese plazo, se entenderá que no hay objeción a las pretensiones del interesado (arts. 53 a 55 de la L.F.P.A.).

Es funcional la creación de un Organó Consultivo del Estado, el cual examine la legalidad, oportunidad y conveniencia de la emisión de disposiciones generales y actos administrativos, siempre que le sean sometidos a su consulta. Su dictamen tendrá carácter final, es decir, no pueden remitirse a informe de ninguna dependencia.¹⁰⁰ Para el logro de mayor objetividad e imparcialidad en los dictámenes, del Organó Consultivo que se propone se instituya, es necesario que goce de autonomía orgánica y funcional.

¹⁰⁰ Encontramos el antecedente de un órgano similar en la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España e 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Véase Felipe Tena Ramírez en su obra "Leyes Fundamentales de México (1808-1989)", décima quinta edición, editorial Porrúa, México, págs. 88 y 89.

7. TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Siguiendo la doctrina del derecho procedimental administrativo podemos afirmar que existe una forma natural de poner fin al procedimiento administrativo -la resolución del mismo- y otras formas anormales de terminación -el desistimiento, la renuncia, la caducidad, y la imposibilidad material-.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo apunta los casos en que se pone fin al procedimiento administrativo:

- I. La resolución del mismo;
- II. El desistimiento;
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
- IV. La declaración de caducidad;
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula. (art. 57 de la nueva ley).

Es la resolución la forma natural de terminar un procedimiento, en ella se expresa la decisión de todas las cuestiones planteadas, "la resolución es un acto administrativo, o, mejor, según se ha dicho, el acto administrativo por antonomasia, en cuanto decide el procedimiento. Por tanto, será aplicable a la resolución el régimen jurídico general de los actos administrativos." ¹⁰¹

¹⁰¹, González Pérez, Jesús, "Procedimiento Administrativo Municipal", opus cit., pág. 492.

La resolución de los asuntos debe hacerse con estricto apego a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad. La imparcialidad de los servidores al resolver un asunto, es una de las maneras de expresión del derecho a la igualdad que tienen los administrados.

El derecho a obtener resolución expresa sobre las peticiones que se formulen, la resolución debe recaer en un plazo que no exceda de cuatro meses, que correrá a partir del día siguiente del recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, si se hubiere iniciado de oficio el procedimiento.

La Ley de Procedimiento Administrativo dispone que en caso de no haber resolución en un plazo de cuatro meses, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente y para el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo (art. 17 de la L.F.P.A.).

CONCLUSIONES

PRIMERA. Con la finalidad de instituir un solo procedimiento que regule la actuación de la Administración Pública Federal Centralizada, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, la legislación ha intentado regular el procedimiento administrativo en una ley general tipo.

SEGUNDA. Al realizar el análisis del procedimiento administrativo encontramos razones por las cuales no podemos emplear un solo procedimiento de manera generalizada para la creación de todos los actos administrativos. Las razones son las siguientes:

- a) Al hablar de procedimiento administrativo distinguimos entre el procedimiento constitutivo o formal y el procedimiento de control o recursivo. El primer tipo comprende la secuencia de actos ordenados para la constitución de un acto de autoridad y el procedimiento de control implica que ya existe una resolución administrativa por la cual un particular se inconforma ante la autoridad responsable con el objeto de modificar o revocar el acto administrativo.
- b) En el mismo procedimiento constitutivo o formal no es posible uniformar la creación de todos los actos administrativos, ya que por la amplitud de la función administrativa se crean actos con diversidad de contenido y finalidades. Por ejemplo, atendiendo a su finalidad el acto administrativo puede ser preliminar, de decisión o de ejecución; en cuanto al contenido, el acto puede aumentar las facultades de los particulares, limitar los derechos de los particulares o ser manifestaciones de reconocimiento.

TERCERA. Considero que no se puede aplicar un procedimiento general tipo para la creación de los actos administrativos, sino que se debe

emplear un procedimiento para cada función de la Administración Pública, de acuerdo a las características de las actividades que a ésta comprenden, es decir, procedimientos especializados en las funciones de policía, fomento, servicio público, industrial y comercial del Estado, los cuales cumplan con la garantía de audiencia y de legalidad.

CUARTA. Para la eficacia del procedimiento administrativo, estimo necesario se realicen no sólo reformas funcionales, sino incluso estructurales en el aparato administrativo, las cuales la harán más ágil y con mayor capacidad de respuesta ante los enormes desafíos que tiene el país.

QUINTA. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entró en vigor el primero de junio de 1995, por su contenido constituye un ejercicio fallido de codificación, el cual a pesar de sus buenos deseos, evidencia la dificultad que entraña la formulación de un código procedimental administrativo.

SEXTA. El futuro de la ley en cuestión es incierto; pero en todo caso deberá ser motivo de una revisión minuciosa por el poder legislativo, a efecto de evitar que su vigencia sea efímera o bien que su aplicación trastoque el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

SEPTIMA. Propongo la adopción de una Ley de Carrera Administrativa para eficientar la aplicación del procedimiento administrativo. La Ley de Carrera Administrativa establecería sistemas objetivos para designar y promover a los servidores públicos, fomentando su preparación y capacitación constante.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", décima edición, editorial Porrúa, México, 1991.
- BASSOLS COMA, Martín. "El Tratamiento Jurisprudencial de la Ley de Procedimiento Administrativo", Documentación Administrativa, febrero-marzo, presidencia del gobierno, centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, España, 1963.
- BAZDRESCH, Luis. "Garantías Constitucionales", cuarta edición, editorial Trillas, México, 1990.
- BIELSA, Rafael. "Los Conceptos Jurídicos y su Terminología", tercera edición, ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo", tomo I, Buenos Aires, Argentina, 1947.
- CARRILLO FLORES, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México", editorial Porrúa, México, 1939.
- CARRILLO FLORES, Antonio. "El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana", Memoria del Colegio Nacional, tomo VII, núm. 3, editorial del Colegio Nacional, México, 1972.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo", primer curso, editorial Porrúa, México, 1994.
- DIEZ, Manuel María. "Manual de Derecho Administrativo" (con la colaboración de Florencia González de Reca), tomo I, segunda edición, editorial PLUS ULTRA, Buenos Aires, Argentina, 1980.
- DIEZ, Manuel María, "Manual de Derecho Administrativo" (con la colaboración de Tomás Hutchinson), tomo II, editorial PLUS ULTRA, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- DROMI, José Roberto. "Instituciones de Derecho Administrativo", editorial ASTREA (DEPALMA), Buenos Aires, Argentina, 1978.
- DROMI, José Roberto. "Proceso Administrativo Provincial" (códigos procesales administrativos de las provincias argentinas, concordados y comentados), ediciones IDEARUM, de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza, Argentina, 1977.
- ESCOLA, Hector Jorge. "Tratado General de Procedimiento Administrativo" (con la explicación completa de la Ley 19.549 y Decretos Reglamentarios 1759/72 y 1744/73), ediciones DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1975.
- FIORINI, Bartolomé A. "Teoría de la Justicia Administrativa", editorial Alfa, Buenos Aires, Argentina, 1944.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", trigésima edición, editorial Porrúa, México, 1991.

- FRITZ FLEINER. "Instituciones de Derecho Administrativo" (traducciones de la octava edición alemana por Sabino A. Gendin), editorial Labor, Barcelona, España, 1933.
- GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo" (parte general), volumen I, octava edición, imprenta FARESO, Madrid, España, 1982.
- GARRIDO FALLA, Fernando. "Informes y Dictámenes en el Procedimiento Administrativo", Documentación Administrativa, No. 140, mar-abr., Madrid, España, 1971.
- GARRIDO FALLA, Fernando. "La Ley de Procedimiento Administrativo", Estudios Administrativos, edición: Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Madrid, 1966.
- GONGORA PIMENTEL, Genaro. "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", cuarta edición, editorial Porrúa, México, 1992.
- GONZALEZ NAVARRO, Francisco. "Normas Complementarias de la Ley de Procedimiento Administrativo", Documentación Administrativa, febrero-marzo, presidencia del gobierno, centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, España, 1963.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. "Procedimiento Administrativo Municipal", publicaciones ABELLA, Madrid, España, 1978.
- GONZALEZ PEREZ, Jesús. "La Justicia Administrativa en España", ediciones civitas, España, 1974.

- GONZALEZ PEREZ, Jesús. "La Revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo", Documentación Administrativa, febrero-marzo, presidencia del gobierno, Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, España, 1963.
- HAMILTON A., MADISON J. y J. JAY. "El Federalista", Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1975.
- MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", dos tomos, tercera edición, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1982.
- MAYER, Otto. "Derecho Administrativo Alemán", tomo I, editorial DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1949.
- MERKL, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo", editorial revista de derecho privado, Madrid, España, 1953.
- MOLES CAUBET, Antonio. "Introducción al Procedimiento Administrativo", Instituto de Derecho Público, El Procedimiento Administrativo, volumen IV, Universidad Central de Venezuela, 1983.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo", editorial Porrúa, México, 1959.
- OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", quinta edición, editorial Porrúa, México, 1988.
- ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio. "Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo" (análisis y comentarios), editorial Themis, México, 1994.

RACHDELL, Manuel. "Las Garantías de los Administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", Instituto de derecho público, el Procedimiento Administrativo, Universidad central de Venezuela, Caracas, 1983.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", tercera edición, Librería de Manuel Porrúa, México, 1965.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 17a. edición, editorial Porrúa, México, 1980.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México" (1808-1989), décimo quinta edición, editorial Porrúa, México, 1989.

VARIOS AUTORES. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (comentada), UNAM, México, 1992.

VARIOS AUTORES. "Estudios Jurídicos", Escuela Libre de Derecho, No. 4, México, comité ejecutivo 1989-1990.

REVISTAS JURIDICAS

REVISTA DE DERECHO, JURISPRUDENCIA Y ADMINISTRACION. "Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo" por AGUSTIN A. GORDILLO, tomo 61, números 2-3, editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo.

REVISTA LA LEY (suplemento diario), ejemplar correspondiente a el tomo 138, abril-mayo, Argentina, 1970. Artículo: "Producción y valoración de la Prueba en el Procedimiento Administrativo" por AGUSTIN A. GORDILLO.

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS, "El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica" por SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA, tomo 48.

RIVISTA TRIMESTALE DI DIRITTO PUBBLICO. "L'Aspettativa di Provvedimento" por PAOLO STELA RICHTER, núm. 1, editorial Multa Pavsic, Roma, 1981.

DOCUMENTOS

INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de junio de 1994).

DICTAMEN DE LA COMISION DE JUSTICIA (Sala de comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 12 de julio de 1994).

DOCUMENTO INFORMATIVO DEL "CONSEJO DE ESTADO". Palacio de los Consejos, Madrid, España.

COMUNICACION AL DECIMO CUARTO CONGRESO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, ponencia del tratadista JESUS GONZALEZ PEREZ en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, noviembre de 1994.

DICCIONARIOS JURIDICOS

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. "Diccionario Jurídico Elemental", editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988.

OSSORIO, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 1992.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA (con sus principales leyes orgánicas), tres tomos), ediciones Andrade, México, 1995.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, contenido en "Prontuario Tributario" (correlacionado), 1995.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, de 17 de julio de 1958, España.

LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (Venezuela), publicada en Gaceta Oficial, Extraord. No. 2.818.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, contenida en la "Nueva Legislación de Amparo Reformada", sexagésima tercera edición, editorial Porrúa, 1994.

JURISPRUDENCIA

INFORME DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, correspondiente a 1985.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, sexta época.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, octava época.