

499
2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARTURO ALBERTO MARIN ROJAS



CIUDAD DE MEXICO

1994

FALLA LE ORIGEN

RECEIVED
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
MEXICO, D.F. - MEXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de noviembre de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

El Pasante de esta Facultad MARIN ROJAS ARTURO ALBERTO ha elaborado la tesis denominada "ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

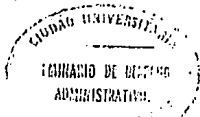
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente al examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)



PEDRO NOGUERA CANSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



*Gracias a Dios, por permitirme llegar a este momento
tan importante en mi vida;*

*A la memoria de mi padre, don José Martín Contreras (†),
porque eres un símbolo imborrable para tu familia,
a la que siempre honraste con tus principios, tu amor y tu trabajo;
gracias por haber hecho de tus hijos
trece dignos mexicanos;*

*A mi madre, doña Adela Rojas Mendoza Vda. de Martín,
la mujer que más admiro, por ser mi inspiración
y la motivación más grande para lograr este objetivo,
gracias por estar siempre a mi lado;*

A mi querida familia:

*Rosario, José Luis, Miguel Ángel, Rosa, José Alfredo,
Dolores, Alicia, Teresa, José Manuel,
Francisco Eduardo, Yolanda, Gerardo;*

*José Antonio, Lupita, María,
Norma, América Karen,
Victor Manuel, Iván Alonso,
Cinthya Rebeca y
Brayant Emmanuel;*

Gracias a todos Ustedes, por su apoyo, su motivación y por creer en mí;

*En especial a Teresa, José Antonio y Cinthya Rebeca,
por su generosidad;*

A Claudia;

*A mi Patria, a quien debo lo que soy
y por el orgullo que siento de ser mexicano;*

*A mi pueblo, por hacer posible con su esfuerzo cotidiano
algo tan grandioso como la
Universidad Nacional Autónoma de México;*

*A mi Alma Mater, con mi más profundo agradecimiento
y con el compromiso de honrar siempre su nombre y
corresponder a su confianza;*

*A mi querida e inolvidable Facultad de Derecho,
con el anhelo de retribuir todo lo que de ella he recibido;*

*Mi agradecimiento especial al Licenciado Rafael J. Martínez Morales,
por escucharme y brindarme su valioso tiempo,
por asistirme con su siempre atinada opinión,
ha sido un honor trabajar con Usted;*

*Al Seminario de Derecho Administrativo,
a sus colaboradores y en especial a su titular,
Licenciado Pedro Noguera Consuegra;*

*A mis maestros, a quienes debo mi formación profesional, a mis compañeros,
a mi amigo Miguel Ángel Montaña Segura;*

*A mis compañeros de trabajo, particularmente al señor
José Manuel Villalvazo Baz;*

*A mis amigos, a todas y cada una de las personas que
me apoyaron para llegar a este momento,*

Gracias !

*La gratitud es uno de los sentimientos más puros y sinceros del ser humano,
por lo cual no debe reprimirse nunca;*

*A la Sra. Marta de los Angeles Garduño (†), con cariño,
promesa cumplida.*

ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

	<i>Página</i>
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	3
1. DISTINCION ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO	4
2. DISTINCION ENTRE ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	8
3. CLASIFICACION DOCTRINARIA DE LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	24
I. POR SU AMBITO DE APLICACION:	25
A) INTERNO	25
B) EXTERNO	25
II. POR SU INICIACION:	27
A) DE OFICIO	27
B) A PETICION DE PARTE	27
III. POR SUS EFECTOS:	29
A) PREVIO	29
B) DE EJECUCION	30
C) REVISOR	31
D) DECLARATIVO	32
E) SANCIONADOR	33

	<i>Página</i>
4. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO	34
A) LA GARANTIA DE AUDIENCIA	37
B) LA GARANTIA DE LEGALIDAD	46
C) LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO	56
CAPITULO SEGUNDO	
LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA	61
1. LA PROLIFERACION DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	62
2. TEORIAS SOBRE LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA	65
3. ANTECEDENTES SOBRE LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO	80
CAPITULO TERCERO	
COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	90
1. BASES CONSTITUCIONALES PARA LA CREACION DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	91
2. EXCLUSION DE LA PARTE SUSTANTIVA	93
3. EXCLUSION DE LA PARTE PROCESAL	94

	<i>Página</i>
4. COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 4 DE AGOSTO DE 1994	94
TITULO PRIMERO DEL AMBITO DE APLICACION Y PRINCIPIOS GENERALES	95
TITULO SEGUNDO DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	103
TITULO TERCERO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	118
TITULO CUARTO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	176
TITULO QUINTO MEDIDAS DE SEGURIDAD	185
TITULO SEXTO DEL RECURSO DE REVISION	186
TRANSITORIOS	201
CONCLUSIONES	204
BIBLIOGRAFIA	209

INTRODUCCION

El presente trabajo se desarrolla a través de una investigación de carácter documental, por lo que se ha procurado consultar y conocer, en la medida posible, las opiniones de autores y tratadistas de reconocido prestigio en el estudio del Derecho Administrativo, tanto nacionales como extranjeros.

Nuestro tema central se dirige al análisis de la nueva "Ley Federal de Procedimiento Administrativo", publicada el día 4 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y cuya vigencia iniciará a partir del 1o. de junio de 1995, por lo cual, procuraremos conocer los aspectos más relevantes que han dado origen a este ordenamiento.

Ante la imperiosa necesidad de uniformar los procedimientos previstos en el amplio conjunto de leyes y reglamentos administrativos que conforman esta rama jurídica en nuestro país y, con el objeto primordial de brindar certeza jurídica al particular frente a la actuación de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de la función administrativa del Estado, es como surge finalmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a cuyo estudio nos concretaremos.

Para tales efectos, este trabajo ha sido dividido en tres grandes capítulos.

El primero de ellos, denominado "El Procedimiento Administrativo", comprende el estudio jurídico de esta figura a través de su noción dentro de la doctrina, su distinción con otros conceptos relacionados, principios constitucionales y requisitos que los rigen, y en general, el estudio de sus aspectos más relevantes, incluyendo algunas de sus principales clasificaciones.

El segundo capítulo, relativo a "La Codificación Administrativa", comprende el análisis de las teorías surgidas en relación a este tema, identificando sus antecedentes y la postura seguida en México, incluyendo la mención de proyectos de ordenamientos similares al que analizaremos a través de este trabajo.

El tercer capítulo comprende precisamente el tema central de la tesis y se denomina "Comentarios a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo", en el que son contempladas las bases constitucionales que dan origen a esta ley, procediendo al análisis de su contenido por artículo, junto con los comentarios correspondientes.

Finalmente, se formulan las conclusiones derivadas de nuestra investigación que, si bien en el caso de la ley tienen un carácter propositivo, parten de una intención netamente constructiva.

Esperamos, tal vez ambiciosamente, que esta investigación resulte de utilidad no sólo para el sustentante, sino para quienes nos honren con la amabilidad de su lectura, y, particularmente, para quienes de alguna forma serán sujetos de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a la cual consideramos como un paso trascendente en el Derecho Administrativo mexicano.

CAPITULO PRIMERO
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. DISTINCION ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Para efectos de iniciar análisis del tema central de este capítulo denominado "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", es pertinente determinar previamente la acepción de los términos "proceso" y "procedimiento", que en nuestro lenguaje de uso común son frecuentemente utilizados como sinónimos, pero que, en el lenguaje jurídico y, particularmente en el Derecho Administrativo, como atinadamente lo señala Rafael Martínez Morales¹ entre otros autores que referiremos posteriormente, tienen una significación distinta. Lo anterior, nos permitirá precisar la naturaleza del "procedimiento administrativo".

La voz "proceso", ha sido conceptualizada por diversos tratadistas. Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara lo definen como "Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima de la de juicio"². Partiendo de este primer concepto, consideramos oportuno revisar la opinión de algunos especialistas en la rama administrativa. Para el Doctor Miguel Acosta Romero, "...proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o

¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I., "DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO", Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1992, p. 250.

² DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, "DICCIONARIO DE DERECHO", Vigésima Edición Actualizada por Juan Pablo de Pina García. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p. 420

resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia"³. Para el Doctor Andrés Serra Rojas, quien cita al procesalista español Jaime Guasp se llamará proceso "...a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada"⁴. Por su parte, Rafael Martínez Morales señala que proceso serán "... los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas;..."⁵. Asimismo, Martínez Morales cita al autor Agustín Gordillo señalando que la característica fundamental del proceso es "ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada)"⁶.

Como se podrá observar, el común denominador entre los autores citados, es la aparición de un elemento esencial dentro del concepto de "proceso": la controversia o conflicto que, originada por una pretensión, se someterá a resolución. Al respecto, el procesalista Cipriano Gómez Lara hace un análisis sobre la relación y diferencia entre proceso y litigio, afirmando lo siguiente: "Hemos ya expresado la idea de que para que exista un proceso se necesita como antecedente del mismo un litigio porque, el litigio es siempre el contenido y el antecedente de un proceso. Es frecuente que los conceptos de proceso y de litigio se confundan y al respecto es conveniente no olvidar que siendo un litigio un conflicto de intereses según la idea de

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Octava edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 679.

⁴ SERRA ROJAS, Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo Primero, Décima Cuarta Edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 277.

⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 250

⁶ Idem.

Carnelutti que ha quedado arriba explicada, el proceso en cambio, es sólo un medio de solución o de composición del litigio. El proceso y el litigio están colocados en dos planos diferentes; estos son: a) Plano del contenido: en este plano está el litigio y también la pretensión. b) Plano del continente: en este plano está el proceso y también la acción"⁷.

Lo anterior ratifica como elemento fundamental de un proceso, la existencia previa de un litigio, que se someterá a la resolución de un órgano competente. Esta característica del proceso no se da en el procedimiento, como se podrá observar a continuación.

Ahora pasaremos al análisis de la voz "procedimiento". Rafael de Pina e hijo señalan que Procedimiento es el "...Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como proceso lo es de la de juicio. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo"⁸. Como bien lo señalan estos autores, el procedimiento aparece en diversas ramas del Derecho. Sin embargo, consideramos oportuno consultar las opiniones de especialistas en materia administrativa con el objeto de precisar su acepción en este campo.

Al respecto, Rafael Martínez Morales señala: "...como procedimiento se califica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o

⁷ GOMEZ LARA, Cipriano, "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO", Séptima Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, México, 1987, p. 23.

⁸ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op. cit., p. 420.

ejecución de un acto jurídico", en tanto que, para Miguel Acosta Romero, Procedimiento será "... un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto"⁹. Por su parte, Serra Rojas cita al administrativista Jesús González Pérez quien al referirse a la distinción entre proceso y procedimiento, señala: "El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente, aquel sistema que confía la satisfacción de las pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal, es la serie o sucesión de actos regulada por el derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por el mismo corre"¹⁰.

En nuestra opinión, estamos de acuerdo en que dentro del campo del Derecho Administrativo, proceso y procedimiento tendrán una naturaleza distinta. El primero, como se ha señalado, atenderá a aquellas normas que establezcan el conjunto de actos a realizar ante un órgano administrativo o jurisdiccional con objeto de dirimir un litigio, controversia o conflicto entre las partes. El segundo, se referirá al conjunto normas y pasos a seguir para producir un acto jurídico, y concretamente en nuestra materia de estudio, un acto administrativo. Como lo precisa correctamente Miguel Acosta Romero: "Vemos que la diferencia consiste en que en uno [proceso] hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro [procedimiento] es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto"¹¹.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 679.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 277.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 679.

Coincide Alfonso Nava Negrete en su conclusión: "Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal"¹².

2. DISTINCION ENTRE ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Iniciaremos ahora al análisis de uno de los temas más importantes, no sólo de este trabajo, sino de la parte sustantiva del Derecho Administrativo: el acto administrativo. Su estudio nos permitirá, una vez establecida la diferencia entre proceso y procedimiento, precisar la naturaleza y objeto del procedimiento administrativo.

El administrativista venezolano Luis Beltrán Guerra advierte que: "El concepto de acto administrativo ha venido precisándose históricamente. Puede sostenerse que la figura nace con la instauración del Estado constitucional o de derecho"¹³. En efecto, se han generado múltiples definiciones acerca del acto administrativo. Como señala Miguel Acosta Romero, existe la dificultad reconocida por la doctrina respecto a la precisión de su concepto, toda vez que no existe un consenso que se

¹² NAVA NEGRETE, Alfonso, en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 2559.

¹³ BELTRAN GUERRA G. Luis, "EL ACTO ADMINISTRATIVO. LA TEORIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", Procuraduría General de la República, Colección de Estudios Especiales No. 2, Caracas, Venezuela, 1977, p. 23.

oriente a un concepto único¹⁴. Rafael Martínez Morales, de acuerdo con esta problemática, menciona que "La mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aporta su propia definición del acto administrativo, de tal manera que existen decenas de ellas, en las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra"¹⁵. El mismo autor agrega: "La dificultad para conceptualizar el acto administrativo, proviene de dos fuentes: la gran producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo"¹⁶. Hecha esta reflexión, procederemos a analizar las opiniones de diversos autores, incluyendo algunos destacados tratadistas extranjeros, con objeto de normar una opinión propia y desde luego su distinción con nuestro tema de estudio, el procedimiento administrativo.

En principio, se debe señalar que la actuación de los órganos administrativos debe sustentarse en una competencia administrativa, ¿y qué debemos entender por *competencia administrativa*?, al respecto, Teodosio Lares afirma: "...es la medida de las facultades del poder ejecutivo, y comprende el deslinde de todas ellas, así como las reglas que determinan la naturaleza de este poder, su acción y sus atribuciones"¹⁷. De esta forma, Teodosio Lares clasifica y divide las atribuciones de acción del poder ejecutivo en acciones de gobierno y administración activa: "La acción de *gobierno* se manifiesta en los reglamentos, decretos, órdenes que espide [así] para el mejor cumplimiento de la constitución y ejecución de las leyes, en los reglamentos generales de orden [así], y seguridad pública, en las negociaciones diplomáticas, tratados y convenciones militares, en la correspondencia oficial con sus agentes, en los nombramientos, retiros y

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 623.

¹⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 222.

¹⁶ Idem.

¹⁷ LARES, Teodosio, "LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Nueva Biblioteca Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978. p. 14.

licencias de los diversos empleados públicos, y en otros actos de orden [así], disciplina general, y alta política. En todos estos casos, se dice con toda propiedad, que el poder ejecutivo *gobierna*. La *Administración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo *administra*"¹⁸. De esta forma, Teodosio Lares sostiene que el acto administrativo "...es un acto del poder que administra, relativo a un objeto de administración"¹⁹. De lo anterior podemos entender que no siempre toda la actuación de un órgano dependiente del poder ejecutivo será necesariamente un acto administrativo.

Para José Gascón y Marín, "La actividad administrativa muéstrase concretamente en la diversa actuación de las autoridades y agentes administrativos del Estado, de las demás personas morales del Derecho administrativo, y la serie de operaciones diversas que realizan constituye la acción administrativa, los «actos administrativos» cuyo estudio es consecuencia natural de la diferenciación de funciones del Estado"²⁰. Agrega Gascón y Marín citando a Gastón Jéze, "...Tal expresión, «actos administrativos» puede ser empleada en sentidos varios, pues o se aplica a toda clase de manifestaciones de la actividad de los sujetos administrativos, incluso a las operaciones materiales efectuadas por la Administración pública, o tan sólo a las «manifestaciones de la voluntad del Estado para crear efectos jurídicos», o en otra dirección se tiene en cuenta ya el aspecto puramente subjetivo, ya el predominio del elemento objetivo; en el primer caso, se referirá la denominación a todos los actos ejecutados por órganos

¹⁸ Idem.

¹⁹ Ibídem, p. 188

²⁰ GASCON Y MARIN, José, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO ". Principios y Legislación Española, Tomo Primero. Novena Edición. C. Bermejo Impresor. Madrid, 1946, p. 175.

de la Administración, llamando actos administrativos incluso a los reglamentos dados por los órganos del Poder ejecutivo, y a los simples actos realizados para efectuar materialmente un servicio por un agente que lo sea de la Administración pública, y en el segundo se atenderá a la finalidad, aplicándose a cuanto conduce a la realización de los servicios públicos²¹.

De esta forma, Gascón y Marín establece que hay dos sentidos en el concepto de acto administrativo, uno amplio y otro restringido. Ejemplificando lo anterior, este autor menciona la definición *lato sensu* de Orban, quien se refiere a los actos administrativos como "todos los actos de autoridad y de gestión que se refieran a la adquisición, a la apropiación, entretenimiento y mejora de las cosas comunes (dominio del Estado), al establecimiento, a la reglamentación, a la ejecución y a la explotación de los servicios públicos"²². Otros, señala Gascón y Marín, limitan su consideración a un aspecto puramente jurídico, que sería el más importante y dejaría fuera todo lo que se traduzca como un acto material, citando al efecto la opinión de Duguit quien define al acto administrativo como "acto hecho por el Estado o por otra persona pública (entendiendo por acto jurídico la manifestación de la voluntad para crear situaciones de Derecho subjetivo)", y la de Meyer, "acto de autoridad emanado de la Administración y que termina frente al súbdito lo que para éste debe ser el Derecho en el caso individual"²³. Concluyendo con este autor, en relación a las posturas señaladas, afirma que son admisibles la acepción amplia y la estricta, "pues acto administrativo es, según la primera, el que realiza un agente para efectuar un servicio; acto administrativo, en la segunda, es el que realiza

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*, p. 176.

²³ *Idem*.

una autoridad administrativa para lograr un efecto jurídico conducente al cumplimiento de su función pública²⁴. Lo anterior nos da una perspectiva de la dificultad que existe entre la doctrina para llegar a un criterio uniforme sobre el concepto de acto administrativo.

Miguel S. Marienhoff, por su parte, opina que existen actos administrativos y actos de la administración: "Gran parte de las vinculaciones de la Administración Pública con los administrados o particulares, tiene por base a un acto administrativo. Además, el acto administrativo es la forma esencial en que la Administración Pública expresa su voluntad, sea de un modo «general» (reglamentos) o de un modo «particular» o «especial» (acto administrativo «individual»). El acto administrativo es también substancialmente «jurídico». Proyecta sus efectos hacia lo externo de la Administración Pública y trata de regular o disciplinar las relaciones de ésta con los administrados. En esto diferénciese netamente del «acto de administración», cuya eficacia, como acto, agótase en lo «interno» de la Administración Pública, no regulando ni disciplinando relaciones con terceros²⁵. Por su parte, Manuel María Diez quien establece también una diferenciación entre actos de la administración y actos administrativos, se refiere a éstos últimos de la siguiente forma: "...podemos llegar a la noción conceptual del acto administrativo, diciendo que es una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos..."²⁶. Diez señala que los actos administrativos pueden tener efectos externos con relación a terceros, es decir, en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, o bien, pueden tener efectos

²⁴ *Ibidem.* p. 177

²⁵ MARIENHOFF, Miguel S., "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, Tercera Edición actualizada (reimpresión), obra editada por Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1988, pp. 218 y 219.

²⁶ DIEZ, Manuel María, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, Segunda Edición renovada y actualizada, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, pp. 207 y 208.

internos que se producen en el interior de la administración, en el ámbito de las relaciones interorgánicas. De esta forma, los actos externos conservan el nombre de actos administrativos, y los actos internos serán llamados actos de la administración²⁷.

Dentro de esta postura podemos incluir a Rafael Bielsa, quien también advierte una distinción entre actos administrativos y actos de la administración: "La Administración pública decide por propia iniciativa, como ejecutora de la Ley. La decisión es manifestación de voluntad creadora o generadora de situaciones jurídicas (actos administrativos) o simplemente de operaciones administrativas (actos de administración) y ejecuta sus decisiones; tal es su función esencial y por esa razón se llama *activa*, a esa administración"²⁸.

Si comparamos la postura de Gascón y Marín con la de Marienhoff, Díez y Bielsa, resultaría que los actos de administración quedarían comprendidos en el actuar de la administración pública *lato sensu*, en tanto que sólo podrían llamarse actos administrativos aquellos que produzcan efectos jurídicos directos (subjettivos), en un sentido estricto.

Fernando Garrido Falla se reconoce partidario de la definición de Guido Zanobini, citándola de la siguiente forma: "Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa"²⁹. Nos parece importante la parte final de esta definición, ya

²⁷ *Ibidem*, p. 212.

²⁸ BIELSA, Rafael, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Quinta Edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires 1955, pp. 202 y 203.

²⁹ GARRIDO FALLA, Fernando, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Octava Edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, p. 447.

que se precisa un elemento esencial para la producción del acto administrativo: *el ejercicio de la potestad administrativa*, esto es, que su emisor debe actuar con base en las facultades y competencia que le confiere la ley para realizar dicho acto, conforme se señaló al inicio de este apartado.

Adolfo Merkl se refiere al acto administrativo de la siguiente forma: "Las actividades administrativas que se caracterizan por el cumplimiento de determinados fines administrativos, marcan unos cortes más o menos profundos en esa, a primera vista, corriente continua de la acción administrativa. Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una *actividad administrativa*, un *acto administrativo* en el sentido más amplio de la palabra"³⁰. De esta forma, Merkl continúa ejemplificando esta idea "...son actos administrativos el dictar una ordenanza, el otorgar una concesión, iniciar una legislación, apelar a un órgano, y también una ejecución forzosa, el dejar expedita la vía pública de una aglomeración de gente, la inauguración de una escuela oficial o de un ferrocarril del Estado. Con la administración económica derivamos al infinito; no es posible ofrecer tipos de actos administrativos, sino únicamente ejemplos, todos jurídicamente equivalentes..."³¹. Tendremos entonces que, para Merkl, el acto administrativo se da cuando acontece una finalidad administrativa concreta, que se genera dentro de un ámbito general (la función administrativa del Estado).

³⁰ MERKL, Adolfo, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935, p. 231.

³¹ *Ibidem*, p. 233.

Por su parte, Andrés Serra Rojas expone también su opinión al respecto: "El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"³². Podemos observar en la atinada definición del Doctor Serra Rojas, la inclusión de otro elemento muy importante que, en nuestra opinión, debe señalarse al hablar de acto administrativo: la satisfacción del interés general, como base del actuar en el ejercicio de la función administrativa.

Serra Rojas cita también a Royo Villanova, quien opina lo siguiente sobre el acto administrativo: "Es un hecho jurídico que por su *procedencia* emana de un funcionario administrativo, por su *naturaleza*, se concreta en una declaración especial y por su *alcance* afecta positiva o negativamente los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración pública"³³.

El administrativista Gabino Fraga establece una clasificación de actos materiales y actos jurídicos: "...la actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las

³² SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 231.

³³ Idem.

necesidades colectivas y por la gestión directa de la vida económica, cultural y asistencial. Ahora bien, como esas actividades se realizan en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes³⁴. Se plantea, como en el caso de otros autores, una clasificación de actos materiales y actos que generan situaciones jurídicas subjetivas.

Luis Beltrán Guerra, por su parte, señala que ha venido mostrándose una tendencia al abandono de posturas tradicionales, vinculando la noción de acto administrativo con la actividad funcionalizada de la administración, orientación que tiene entre sus propulsores al tratadista italiano Massimo Severo Giannini, citando la definición de este último como "...la decisión mediante la cual la autoridad administrativa dispone, decide o toma medidas en orden al interés público cuya satisfacción le ha sido confiada, ejerciendo la potestad que para tal fin se le atribuye, cuyo ejercicio incidirá correlativamente en las situaciones jurídicas de los administrados"³⁵.

Miguel Acosta Romero, quien como mencionamos al inicio de este apartado señala junto con Rafael Martínez Morales la problemática respecto a la conceptualización del acto administrativo, establece: "En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente

³⁴ FRAGA, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Trigésima Segunda Edición revisada y actualizada por Manuel Fraga. Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 231.

³⁵ BELTRAN GUERRA G., Luis. Op. cit., pp. 25 y 26.

ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"³⁶. Por su parte, Martínez Morales, independientemente de citar a diversos autores que, de alguno u otro modo concuerdan con las opiniones antes señaladas, opina: "Sin pretender aportar uno más a la larga lista de conceptos de acto administrativo, sino con el fin de explicar, consideramos que éste es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho"³⁷.

Sobre el particular, Jorge Olivera Toro establece: "El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado..."³⁸. Agrega este autor que los actos administrativos tienen como características la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad "El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales por ello el acto se presume legítimo"³⁹. De esta forma, Olivera Toro advierte que el acto administrativo será unilateral y producirá efectos jurídicos subjetivos, siendo estos últimos de carácter concreto e individual, "...puesto que de lo contrario se estaría en presencia de un acto materialmente legislativo y no administrativo"⁴⁰.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 625.

³⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 224.

³⁸ OLIVERA TORO, Jorge, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 143.

³⁹ *Ibidem*, pp. 146 y 147.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 147.

Concluiremos el análisis del concepto de "acto administrativo" con la opinión de Fauzi Hamdán Amad, quien lo define brevemente como "... la manera como se expresa precisamente la voluntad del Estado en su función administrativa"⁴¹.

Como hemos podido observar, la doctrina ha generado una extensa gama de conceptos sobre el acto administrativo, algunos de ellos coincidentes, pero en general no podemos afirmar que se haya podido llegar a un criterio uniforme. Sin embargo, consideramos que el concepto de acto administrativo ha evolucionado en la doctrina para ser ubicado en el ámbito de la relación autoridad-particular, cuando en el actuar de aquella se generan consecuencias jurídicas para éste último.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo en que, por principio, se debe reconocer que los órganos del Estado realizan actos materiales y actos jurídicos. Resulta oportuno citar la palabras de Miguel Acosta Romero sobre el particular: "No creemos en el criterio formalista que sostiene que el Estado únicamente realiza actos jurídicos, aunque éstos sean parte importantísima de su actividad, pues la realización de operaciones materiales se puede apreciar a cada momento en la actividad administrativa, por ejemplo: las señales de tránsito que se aprecian a través de los semáforos, que al cambiar de luz indican la conducta a seguir para aquellos a quienes va dirigida; o las campañas de vacunación; o el procesamiento de datos en máquinas electrónicas para realizar las adquisiciones de materiales y equipo requeridos por las dependencias del sector público. Por operación material entendemos la realización de hechos

⁴¹ HAMDAN AMAD, Fauzi, "NECESIDAD DE INCORPORAR A NUESTRO SISTEMA JURIDICO UN CODIGO FEDERAL ADMINISTRATIVO Y UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA", en: ESTUDIOS JURIDICOS EN HONOR DE RAUL F. CARDENAS, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México. 1988, p. 258.

que modifican o cambian la estructura del ser natural y que no tienen directamente consecuencias de Derecho, aunque en forma indirecta pueden ser efecto o causa de aquellas. Además de las operaciones materiales, la Administración Pública realiza toda una serie de actos jurídicos, ya sea aislados o concatenados entre sí, para el logro de sus objetivos⁴².

De esta forma, nos manifestamos partidarios de aquellos autores que se refieren al acto administrativo como aquél acto emanado por un órgano de la administración pública que, en el ejercicio de una potestad administrativa, genera consecuencias subjetivas de derecho, persiguiendo la satisfacción del interés general. Serán esta clase de actos para los que se deberá establecer un procedimiento administrativo que garantice a los particulares una actuación administrativa que deberá apegarse al Derecho, partiendo del respeto a sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal y a la justificación, como objetivo de dicha actividad, del interés general.

Ahora pasaremos al análisis del procedimiento administrativo, para determinar la distinción entre éste y el acto administrativo.

Los órganos del Estado deben agotar una serie de pasos para realizar los objetivos cuya consecución tienen encomendada en el ejercicio de cada una de sus funciones. De esta forma, afirma Adolfo Merkl que: "Todas las funciones estatales y, en particular, todos los actos administrativos, son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos. Así, la ley es la meta a que nos lleva la vía legislativa, y los actos judiciales y administrativos son metas a que nos conducen el procedimiento judicial y

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 610.

administrativo. En el fondo, toda administración es procedimiento administrativo, y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo"⁴³.

En cuanto al procedimiento que nos ocupa, el administrativo, Alfonso Nava Negrete señala que "Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración"⁴⁴. Podemos observar en las opiniones anteriores una idea clara que plantea la naturaleza misma del procedimiento administrativo en relación a su finalidad, al señalar que serán aquellas vías o caminos que concurren a la producción de los actos administrativos.

José Roberto Dromi, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, afirma: "El procedimiento es en rigor respecto de la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita - en nuestro caso - en términos de Derecho, la actuación administrativa"⁴⁵.

Jorge Olivera Toro define al procedimiento administrativo como "...la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa. Es la vía que conduce a la meta o sea al acto administrativo"⁴⁶.

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala: "Nosotros estimamos que procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la

⁴³ MERKL, Adolfo, Op. cit., pp. 278 y 279.

⁴⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso, y otros, Op. cit., p. 2558.

⁴⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Primera Edición (tercera reimpresión), Editorial Noriega Limusa, S.A. de C.V., México, 1991, p. 159.

⁴⁶ OLIVERA TORO, Jorge, Op. cit., pp. 219 y 220.

ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas" ⁴⁷. De esta forma, el mismo autor señala que existen tratadistas para quienes en el procedimiento administrativo no existen partes contrapuestas, "sino que hay una relación entre Administración y el interesado"⁴⁸. Para otros, señala el autor, como es el caso de García Oviedo, "el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen"⁴⁹. Ya al inicio de este capítulo se comentó la distinción entre proceso y procedimiento. En lo personal, consideramos apropiada la postura que estima que en el procedimiento administrativo no habrá partes en conflicto, puesto que su finalidad será la de producir un acto administrativo, no dirimir una controversia, lo que competiría a la parte procesal o contenciosa del derecho administrativo. En este sentido se pronuncian autores como Rafael Martínez Morales, quien opina: "El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo"⁵⁰. López Nieto y Mallo, citado por Martínez Morales, coincide dentro de la doctrina española al afirmar "es el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos"⁵¹.

Otra opinión interesante es la de Enrique Pérez de León, ya que además ofrece una idea clara sobre la necesidad del procedimiento administrativo: "El conjunto de formalidades y trámites que debe agotar la autoridad para

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 679.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 251.

⁵¹ Idem.

pronunciar sus actos, constituye el procedimiento. Este trámite legal que debe acatarse para dar nacimiento a una declaración administrativa, resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias; respecto al primero, porque es evidente que, señalando un procedimiento a seguir, tiene la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de audiencia que la ley le otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actuará arbitraria o caprichosamente, sino de acuerdo al procedimiento legal establecido; en cuanto a la administración también le es positivo; unificados y precisados los trámites que habrá de realizar, le bastará ajustar su conducta a ellos para tener la seguridad de que su actuación es válida y legal"⁵². Este autor ratifica la distinción entre la parte procedimental y la parte procesal al señalar que "El procedimiento administrativo difiere del contencioso administrativo, porque mientras aquél fija una secuela legal para la emisión de un acto, éste pugna por controlar la legalidad del acto mismo; el uno se refiere al camino para llegar a un fin, el otro se contrae al fin en sí mismo considerado"⁵³. De lo anterior podemos entender que el procedimiento será previo al acto administrativo y el proceso surgirá, en todo caso, una vez realizado dicho acto.

Para Gabino Fraga, quien coincide en la postura mencionada, "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo"⁵⁴. Serra Rojas apunta: "La función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración pública. Ellas señalan los cauces concretos, o conjuntos de reglas a través de las cuales

⁵² PEREZ DE LEON, Enrique, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, pp. 213 y 214.

⁵³ *Ibidem*, p. 214

⁵⁴ FRAGA, Gabino, *Op. cit.*, p. 255.

se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa"⁵⁵. Abreviando este concepto, Alfonso Nava Negrete cita la definición de Jesús González Pérez "el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa"⁵⁶.

Para concluir con el punto relativo a la distinción entre acto y procedimiento administrativo, luego de haberse señalado diversas concepciones tanto de uno como de otro, consideramos la doctrina es uniforme en cuanto a dicha distinción, en el sentido de que el procedimiento será precisamente el camino, cauce o vía legal que la administración pública deberá agotar para producir un acto administrativo concreto, bajo el principio de que éste sea eficaz y genere todos sus efectos jurídicos.

En cuanto a éste último, ratificamos nuestra simpatía hacia aquellas posturas que lo establecen como el acto emanado por un órgano de la administración pública que, en el ejercicio de una potestad administrativa, genera consecuencias subjetivas de derecho atendiendo a la satisfacción del interés general, ya que como se indicó, esta noción del acto administrativo es la que interesaría para efectos de aplicación de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo (cuya intención es normar la actuación del aparato gubernamental frente al gobernado), descartando de dicho ordenamiento una acepción amplia que pudiera incluir cualquier acto realizado por un órgano administrativo, como los llamados actos materiales u otros de carácter eminentemente técnico.

En nuestro país, desde muchos años atrás, Antonio Carrillo Flores en su obra "La defensa de los particulares frente a la administración en México"

⁵⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 269.

⁵⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit., p. 2558.

publicada en 1939, había precisado acertadamente esta distinción: "El problema del procedimiento administrativo queda planteado tan pronto se reconoce en el Estado la existencia de la función administrativa. Esta función fija al Estado metas de su obrar y para llegar a ellas necesariamente tiene que seguir determinados caminos; esos caminos forman el objeto de dicho procedimiento. Sin embargo, hay que introducir una distinción inicial y que colocar aparte los procedimientos técnicos, relacionados con la actividad del Estado...cuando la Administración Pública hace uso de procedimientos ajenos al derecho y regidos por una técnica, no se plantea problema alguno de aquellos que tocaremos al estudiar el tema del procedimiento administrativo. Cuando se propone uno este problema ha de concretarse a los procedimientos propiamente jurídicos, para emplear la fórmula de Merkl, los que condicionan jurídicamente la emisión de nuevos actos jurídicos; que en lo que nos interesa, son actos administrativos"⁵⁷.

Estamos de acuerdo con esta opinión que ratifica nuestra conclusión, respecto a que el procedimiento administrativo se concretará a generar un acto administrativo, distinguiendo tanto a uno como a otro de los procedimientos y por ende actos meramente técnicos o materiales.

3. CLASIFICACION DOCTRINARIA DE LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Existe una amplia gama de procedimientos administrativos, tantos como actos que involucran a los órganos de la Administración Pública con la esfera jurídica de los particulares. La doctrina se ha encargado de

⁵⁷ CARRILLO FLORES, Antonio, "LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO", Librería de Porrúa Hnos. y Cia., México, 1939, pp. 85 y 86.

clasificarlos atendiendo a diversos criterios. A continuación se establecerán algunos de los procedimientos más importantes.

I. POR SU AMBITO DE APLICACION:

A) INTERNO; y

B) EXTERNO.

Esta es la clasificación básica o primaria de los procedimientos administrativos, toda vez que distingue los dos grandes grupos de procedimientos que realizan los órganos de la administración pública para el desempeño de sus funciones: el procedimiento interno y el procedimiento externo.

Sobre el particular, Miguel Acosta Romero señala "El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir en la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo. Procedimiento externo será aquél que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado"⁵⁸.

Por su parte, Rafael Martínez Morales opina "*Procedimiento interno*. Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 680.

Procedimiento externo. Es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado⁵⁹.

De lo anterior se puede desprender que el procedimiento externo, aquél que provoca de alguna forma efectos jurídicos en la esfera de los particulares, será materia precisamente de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puesto que dicho ordenamiento establecerá las normas para su desenvolvimiento, señalando los derechos y obligaciones del gobernado y los lineamientos a que se deban sujetar los órganos de la Administración Pública como partes del mismo.

Cabe hacer un importante señalamiento en el sentido de que existen otros procedimientos que pudieran ser externos, pero no por ello necesariamente generen consecuencias jurídicas a los particulares, como bien lo señala el Doctor Andrés Serra Rojas "Hay una extensa actuación de oficio, espontánea o de gestión en el cumplimiento de las leyes administrativas. No siempre se originan discrepancias con los particulares o con los demás entes. Es suficiente revisar la Ley para comprobar las numerosas materias que tienen a su cargo dominadas por el interés general y sólo exigen procedimientos técnicos"⁶⁰.

El mismo autor denomina al procedimiento administrativo externo como procedimiento "imperativo", incluyendo dentro de éste, aquellos que se generan por iniciativa de los particulares o por actuación del órgano administrativo, que como se verá en las notas siguientes, son clasificados por la doctrina por su iniciación de oficio o a petición de parte: "*El procedimiento administrativo imperativo, que crea o aferta derechos de los*

⁵⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 251.

⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 270.

particulares. La Administración Pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, por los derechos que ellos originan, como la concesión de servicio público, de radio y televisión, explotación de bienes del Estado, contratos administrativos, autorizaciones, licencias, y otros actos administrativos. En otros casos es la actividad administrativa la que afecta derechos de particulares, como los casos de expropiación y de requisición. El procedimiento administrativo en nuestra legislación, que puede afectar los derechos de los particulares, reviste una particular importancia⁶¹.

II. POR SU INICIACION:

A) DE OFICIO; y

B) A PETICION DE PARTE.

Como se mencionó en párrafos anteriores, por la forma en que se inicia el procedimiento administrativo, éste podrá ser de oficio o a petición de parte.

Luis Humberto Delgadillo González define este tipo de procedimientos de la siguiente forma: "*Procedimiento de oficio*. Es aquél en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionatorios. *Procedimiento a petición de parte*. Este procedimiento debe ser llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, en las quejas, los recursos y las peticiones de los particulares"⁶².

⁶¹ *Ibidem*, p. 271.

⁶² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Op. cit.* p. 164.

Al respecto, Miguel Acosta Romero apunta: "Será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones; a petición de parte es aquel que requiere del impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto"⁶³.

Rafael Martínez Morales señala: "*Procedimiento de oficio*. Es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho. *Procedimiento a petición de parte*. En este caso, aunque ya quedó aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea por que la ley así lo prevé o porque hace uso del derecho de petición establecido en el art. 8o. constitucional."⁶⁴

Andrés Serra Rojas hace un importante señalamiento respecto al procedimiento de oficio: "Es una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el interés general"⁶⁵. Es decir, independientemente de que la actuación de oficio debe sustentarse en la ley, debe procurar el interés general, tal como se mencionó durante el análisis del acto administrativo.

Consideramos que la doctrina es uniforme en cuanto a la concepción de los procedimientos señalados, siendo claramente ejemplificativos los casos

⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 680.

⁶⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 252.

⁶⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 269.

mencionados por Serra Rojas, por lo que procederemos a la siguiente clasificación.

III. POR SUS EFECTOS:

- A) PREVIO;
- B) DE EJECUCION;
- C) REVISOR;
- D) DECLARATIVO; y
- E) SANCIONADOR.

Por su naturaleza o los efectos que producen, existe una amplia clasificación de los procedimientos administrativos.

A continuación estudiaremos en forma genérica a los que consideramos más importantes dentro de nuestro sistema jurídico.

A) PROCEDIMIENTO PREVIO.

Para Rafael Martínez Morales, procedimiento previo "Son las fases necesarias para producir adecuadamente el acto administrativo"⁶⁶. Miguel Acosta Romero agrega: "Hay actos que sí requieren procedimiento previo, *verbigratia*, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia"⁶⁷.

⁶⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 251.

⁶⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 680.

Andrés Serra Rojas, por su parte, llama a este procedimiento "de tramitación", definiéndolo como "conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea la decisión administrativa"⁶⁸.

B) PROCEDIMIENTO DE EJECUCION.

Por lo que se refiere al procedimiento de ejecución, Serra Rojas apunta: "El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto"⁶⁹.

Luis Humberto Delgadillo lo define de la siguiente manera: "*Procedimiento de ejecución*. Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria"⁷⁰. Acosta Romero opina "Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución. Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, *verbigratia*, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento"⁷¹.

Por su parte, Martínez Morales establece la siguiente definición: "*Procedimiento de ejecución*. Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción"⁷².

⁶⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 270.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit. p. 165.

⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 680.

⁷² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 251.

En resumen, una vez que el acto administrativo ha cumplido en forma íntegra los requisitos necesarios para su expedición, deberá producir sus efectos y, para lograr su eficacia, ha de ser ejecutado. Al efecto, la resolución administrativa se hará del conocimiento del sujeto o sujetos de su aplicación, ya sea a través de una notificación, o bien, mediante su publicación, de acuerdo con las disposiciones que señale la ley para el caso concreto. Sin embargo, no siempre el acto administrativo es cumplido en forma voluntaria, por lo que resulta necesario hacerlo cumplir en forma coactiva, y tal facultad se comprende sobre todo si consideramos que la actuación administrativa debe salvaguardar el interés público.

C) PROCEDIMIENTO REVISOR.

Respecto a este procedimiento, advierte Serra Rojas que se da "...cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos".

Luis Beltrán Guerra coincide al resumir en sus propias palabras las opiniones de autores como Garrido Falla, Lárez Martínez, Giannini, Alessi y Sandulli: "El procedimiento de revisión en sede administrativa puede producirse de oficio por la administración que adoptó el acto, o a instancias de una autoridad administrativa diferente que así lo decida. Puede iniciarse asimismo, dicho procedimiento a requerimiento del particular administrado a quien dicha decisión afecta. En este último caso se habla de revisión por vía de recurso"⁷³.

Cabe señalar que es precisamente el recurso de revisión, el único recurso administrativo que contempla la nueva Ley Federal de Procedimiento

⁷³ BELTRAN GUERRA G., Luis. Op. cit. p. 40.

Administrativo, a cuyo análisis procederemos en el capítulo final de este trabajo, y que en su artículo 83 establece lo siguiente:

"ARTICULO 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes"⁷⁴.

D) PROCEDIMIENTO DECLARATIVO.

Este tipo de procedimiento se cataloga entre los procedimientos especiales, como lo señala Serra Rojas⁷⁵, citando como ejemplo la declaración administrativa de nulidad de una patente, prevista ahora en forma genérica en la nueva Ley de la Propiedad Industrial, que en su artículo 187 establece:

"ARTICULO 187.- Las solicitudes de declaración administrativa de nulidad, caducidad, cancelación e infracción administrativa que establece esta Ley, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala este capítulo y las formalidades que esta Ley prevé, siendo aplicable supletoriamente, en lo que no se oponga, el Código Federal de Procedimientos Civiles"⁷⁶.

Al respecto, Luis Beltrán señala lo siguiente: "Este tipo de procedimiento tiene por objeto declarar la existencia de un hecho o de un derecho por

⁷⁴ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994.

⁷⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 270.

⁷⁶ LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (antes Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio de 1991, reformada a través de decreto publicado en el mismo órgano el 2 de agosto de 1994, texto vigente.

razones de seguridad o certeza jurídica, que interesa al Estado proteger. Se trata según Giannini, de procedimientos de una gran importancia por la certeza que producen en relaciones económicas y sociales. La figura más típica de estos procedimientos son los registros y protocolización de documentos contentivos de operaciones jurídicas"⁷⁷. En efecto, además de la declaración administrativa de nulidad, tenemos como ejemplos clásicos dentro de los procedimientos declarativos la inscripción de diversos actos jurídicos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, a través del cual los actos u operaciones registradas tendrán efectos contra terceros. En materia civil, por ejemplo, la inscripción del contrato de compraventa de un bien inmueble protocolizado previamente ante Notario Público; en materia mercantil, la inscripción de la escritura constitutiva de una sociedad anónima, entre muchos otros casos que establecen los códigos y leyes respectivas.

E) PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Serra Rojas indica que será procedimiento sancionador aquel "...mediante el cual la administración castiga las violaciones legales"⁷⁸.

Delgadillo Gutiérrez lo define de la siguiente forma: "*Procedimiento sancionador*. Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina

⁷⁷ BELTRAN GUERRA G., Luis, Op. cit., p. 37.

⁷⁸ Idem.

disciplinario. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el segundo"⁷⁹.

Por lo regular las leyes y reglamentos administrativos siempre contemplan un capítulo de sanciones, o de infracciones y sanciones, atendiendo a la materia que regulan, estableciendo los lineamientos de aplicación correspondientes.

4. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Antes de iniciar el estudio de los requisitos constitucionales del procedimiento administrativo, vale la pena hacer un breve paréntesis para precisar el principio relativo a la supremacía constitucional.

Como bien señala el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, "El principio de supremacía constitucional descansa en sólidas consideraciones lógico-jurídicas. En efecto, atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter políticos, social, económico y religiosos, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado que sobre éstas organiza, debe auto-preservarse frente a la actuación toda de los órganos estatales que ella misma crea -órganos primarios- o de los órganos derivados"⁸⁰. Tenemos así que la Constitución contempla la génesis de nuestro sistema jurídico, y desde luego, las bases en que se conforma el Estado Mexicano, su forma de gobierno como república representativa, democrática y federal, la división de poderes en

⁷⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit. p. 165.

⁸⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1973, p. 414.

Ejecutivo, Legislativo y Judicial atendiendo a las funciones del Estado, cuáles son los órganos estatales y sus respectivas atribuciones, las garantías individuales y sociales de que gozan los gobernados y en general los habitantes del territorio nacional, etcétera. Entre estos principios rectores, la Ley Suprema prevé desde luego el principio de supremacía constitucional contemplado en su artículo 133 que dispone:

"ARTICULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"⁸¹.

No debemos confundir, conforme a lo que establece este precepto, que la Constitución se iguala siempre jerárquicamente a las leyes federales (las que emanan del Congreso de la Unión) y los tratados, toda vez que para ser éstos considerados ley suprema, deben sujetarse a los lineamientos constitucionales, como alinadamente lo precisa el maestro Burgoa: "Parece ser que la *primera parte* del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el congreso federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que *no sean*

⁸¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

*contrarios a la Constitución...*⁸². Coincide la opinión del constitucionalista Felipe Tena Ramírez al señalar "Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben «emanar» de aquella, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; los mismo en cuanto a los tratados, que necesitan «estar de acuerdo» con la Constitución"⁸³.

Muy apropiado resulta para resumir el principio de supremacía constitucional el proloquio que cita Burgoa Orihuela de José María Iglesias "*Super constitutionem, nihil; sub constitutione, omnia*" ("Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo")⁸⁴.

Una vez precisado este importante principio, cabe señalar lo que la Ley Suprema consigna respecto a los funcionarios públicos y su actuación.

La Constitución establece en forma precisa, conforme al primer párrafo del artículo 108 dentro del título cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", a que individuos se considerará con tal carácter: "ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 418.

⁸³ TENA RAMIREZ, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Octava Edición, México, 1994, p. 18.

⁸⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 414.

cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"⁸⁵. Asimismo, el artículo 128 de la Carta Magna dispone "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen"⁸⁶.

Lo anterior nos permite afirmar que la actuación administrativa siempre deberá estar sujeta a los lineamientos fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando, particularmente, las garantías que la misma confiere en favor de los gobernados, del pueblo, toda vez que es en este último, en quien reside esencial y originariamente la soberanía nacional, el poder constituyente de donde emana la Constitución y los principios fundamentales que en ella se establecen (Artículo 39 Constitucional).

Después de esta breve pero oportuna panorámica, procederemos al análisis de los principales requisitos constitucionales del procedimiento administrativo, independientemente de concluir este apartado con el señalamiento de los requisitos formales que la doctrina administrativa ha considerado para este procedimiento.

A) LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Comenta Manuel Barquín Álvarez la voz "audiencia" en el "Diccionario Jurídico Mexicano", publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y la Editorial Porrúa,

⁸⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

⁸⁶ Idem.

de la siguiente forma: "AUDIENCIA. (Del latín *audientia*). Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa"⁸⁷.

La garantía de audiencia queda consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Constitución Federal, que establece:

"ARTICULO 14...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."⁸⁸.

Al respecto, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala la importancia de este derecho fundamental: "La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses..."⁸⁹. Estamos de acuerdo con el Doctor Burgoa, toda vez que los bienes jurídicos tutelados por esta garantía son en efecto, los más valiosos para un individuo, partiendo de los principales que son el respeto a su vida (dentro del respeto a su integridad personal) y a su libertad, siguiendo de ahí, a sus bienes materiales y demás derechos.

⁸⁷ BARQUIN ALVAREZ, Manuel; en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 264.

⁸⁸ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Texto vigente.

⁸⁹ BURGÓA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, Vigésima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p. 524.

Respecto a la aplicación de esta garantía en el procedimiento administrativo, Gabino Fraga menciona: "A primera vista, pues, subsiste la idea que presidió el pensamiento original de los autores del precepto, de que la garantía de audiencia se prestara mediante el procedimiento judicial. Pero aquí también la interpretación posterior ha venido a establecer el principio de que el procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del precepto constitucional"⁹⁰. En nuestra opinión, el texto de la norma que consagra esta garantía no da lugar a dudas, puesto que si bien el proceso judicial (que se podría interpretar en la parte que dice "...sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...") se caracteriza por ser una instancia formal para llevar a cabo la administración de justicia (independientemente de que existen tribunales administrativos), pues con mayor razón deberá hacerse valer este derecho fundamental en una instancia que se caracteriza por la ausencia de formalismos, como lo es el procedimiento administrativo, que deberá respetar el derecho de audiencia de que dispone el gobernado para hacerse oír y manifestar lo que a su derecho convenga, antes de que sufra la privación de los derechos básicos que protege esta garantía.

De hecho, la observancia de la garantía de audiencia por parte de las autoridades administrativas no sólo ha sido apoyada en forma uniforme por la doctrina sino que dicho criterio ha sido precisado y ratificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de tesis jurisprudenciales como la que a continuación citamos:

⁹⁰ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 262.

"151. AUDIENCIA, GARANTIA DE. PROTEGE CONTRA ACTOS DE CUALQUIER AUTORIDAD Y NO SOLO DE LAS JUDICIALES.- No es verdad que el artículo 14 constitucional establezca la garantía de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los Tribunales, pues la establece contra cualquier acto de autoridad que pueda ser privativo de la vida, libertad, propiedad posesiones y derechos, derive o no de juicio seguido ante tribunales o procedimiento ante cualquier autoridad, como se desprende, entre otras, de la segunda parte de la Tesis Jurisprudencial número 116, Tercera Parte, del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación". Amparo en Revisión 2732/1952. Guillermina Vergara de Elizondo. Febrero 27 de 1973. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mtro. Ramón Canedo [así] Aldrete. PLENO: Séptima Epoca, Volumen 50, Primera Parte, Pág. 15⁹¹.

Respecto a su naturaleza y contenido, agrega el Doctor Burgoa que la garantía de audiencia se encuentra incluida en un grupo de cuatro garantías de seguridad jurídica: "a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio"⁹².

En relación a los derechos y elementos que integran la garantía de audiencia comenta Héctor Fix-Zamudio "A) Por lo que se refiere a los

⁹¹ BARRUTIETA MAYO, Francisco (Dirección y compilación). "JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES 1974-1975 PARTE V ACTUALIZACION IV ADMINISTRATIVA SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION", Índice Sistemático y Alfabético, Selección interior por materia por los Señores Licenciados Arturo López Hernández y Luis Arana Caro, México, 1978, p. 79.

⁹² *Ibidem.* pp. 524 y 525.

derechos protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos, con lo cual se abarca toda clase de privación, pudiendo descartarse la relativa a la posesión, en virtud de que según la jurisprudencia, se tutela la simple detentación de bienes sin perjuicio de su calificación jurídica posterior a través de un proceso ordinario, acorde al concepto clásico del interdicto posesorio. B) En cuanto a los elementos del derecho constitucional de audiencia comprende los de juicio, tribunales previamente establecidos, y las formalidades esenciales del procedimiento, puesto que la disposición que exige que todos estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, quedan comprendidos en la prohibición de retroactividad, del cual no es sino un aspecto⁹³.

En el procedimiento administrativo, señala Fix-Zamudio, existen casos especiales respecto en que no se atiende al principio de *previa audiencia* que establece este precepto: "Se ha discutido si en el procedimiento administrativo la audiencia del particular debe ser previa a la afectación, y sobre este aspecto no existe una opinión definida, puesto que se ha establecido en numerosas decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que existen dos materias en las cuales no se exige la audiencia previa: por una parte la *expropiación* por causa de utilidad pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, y en segundo término, en la fijación de las tasas impositivas, así como el ejercicio de la facultad económico coactiva, pues en estas materias se puede acudir posteriormente a la impugnación administrativa y judicial, incluyendo el juicio de amparo". Sobre el particular, consideramos que si bien en forma

⁹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y otros. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA. Edición única fuera de comercio. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Colección Popular Ciudad de México, Serie de Textos Jurídicos. México, 1990, pp. 62 y 63.

práctica éstos serían casos de excepción que por su naturaleza no otorgan el derecho de audiencia sino hasta después de ejecutado el acto, es decir, a través de una impugnación, ya sea administrativa o judicial, el órgano administrativo sólo debe actuar en mérito a la preservación del interés general.

En relación a esta garantía, se han emitido algunos criterios jurisprudenciales. Al efecto, Sergio Francisco de la Garza cita la siguiente tesis: "En amparo núm. 8629 de 1940 fallado por la 2a. Sala de la Suprema Corte, a moción del entonces Ministro Gabino Fraga, con motivo del amparo promovido por la Cía. Industrial de Guadalajara contra la aplicación de la Ley de Patentes y Marcas, se afirmó que «Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes...salvo en determinados casos de excepción en que la misma Constitución se establecen (expropiación y facultad económico-coactiva), las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos...la idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas"⁹⁴. Esta tesis (ejecutoria de 10 de marzo de 1942 (S.J. de la F., tomo LXXI, pág. 4156, Amparo Cía. Industrial de Guadalajara) sustentada por Gabino Fraga durante su desempeño como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa en forma clara que el procedimiento para el ejercicio de la garantía

⁹⁴ DE LA GARZA. Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 306.

de audiencia debe estar contemplado en las leyes administrativas, independientemente de que la Carta Magna establezca este derecho fundamental en favor del gobernado y por ende deba respetarse en forma cabal.

Dentro de las excepciones a que se refiere esta tesis, Fraga señala lo siguiente: "Igualmente se ha sostenido que la garantía de audiencia no rige en materia de expropiación (Id. Pleno. Tesis 46, pág. 112. Segunda Sala, tesis 391, 649) ni en materia de impuestos cuando la ley los establece con todos sus elementos sin dejar apreciaciones o arbitrio a las autoridades fiscales (Informe 1976. Trib. del 1er. Circuito, tesis 36, pág. 75) y que tampoco se requiere la audiencia cuando se trata de molestias y no de privación de derechos (Informe S.C. 1975 Tesis 50, Pág. 88).⁹⁵

Resumiendo las ideas de Narciso Bassols, mencionado también por Fraga, Miguel Acosta Romero comenta los elementos que integrarían el derecho fundamental de audiencia:

- "1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que deba debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada:
4. Que se le dé la oportunidad de presentarse;

⁹⁵ FRAGA, Gabino. Op. cit., pp. 261 y 262.

5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirma una cosa la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas⁹⁶.

Agrega Acosta Romero que, en su opinión, este procedimiento sería una copia del jurisdiccional, y "para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría porque llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa"⁹⁷.

En forma muy acertada, Antonio Carrillo Flores, resume en que consiste la observancia de la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo: "El procedimiento administrativo exige pues, la *audiencia*, que a su vez se descompone en la posibilidad de *alegar* presentando la argumentación jurídica que favorece al particular y de *rendir* la prueba sobre los hechos en caso de que esta prueba sea necesaria"⁹⁸.

Resumiremos, respecto a la garantía de audiencia, que en cuanto a la actuación de los órganos del Estado, incluyendo por supuesto a los que forman parte de la Administración Pública, consistirá en que éstos no

⁹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 682.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ CARRILLO FLORES, Antonio, Op. cit., p. 94.

podrán causar agravio, parcial o total, de los derechos a la vida, la libertad, derechos y bienes del gobernado, sino a través de un juicio formal, ante tribunales existentes y competentes y con fundamento en las leyes previamente en vigor a la ejecución del acto de autoridad. De hecho, la reglamentación de la pena de muerte ha quedado prácticamente erradicada dentro de nuestro sistema jurídico, excepción hecha de la materia militar.

Al respecto, nuestra Carta Magna señala los casos de excepción en que podría aplicarse la pena de muerte, según se establece en el párrafo final del artículo 22 constitucional:

"ARTICULO 22.-....

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar"⁹⁹

No queda duda alguna respecto a la debida observancia de la garantía de audiencia dentro del desahogo del procedimiento administrativo, salvo las excepciones que la misma Constitución prevé, ya que fuera de éstas, el gobernado tendrá derecho a ser oído y, en todo caso a ser vencido en juicio, frente al agravio que pueda causarle una acto de autoridad en defensa de los bienes jurídicos tutelados por este principio.

⁹⁹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Texto vigente.

B) LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

Iniciaremos ahora el análisis de la "garantía de legalidad", consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución Federal.

En cuanto al origen de este principio como sustento del sistema administrativo, señala Jorge Olivera Toro que el principio de legalidad se deriva de la teoría de la división de poderes, toda vez que "administración" no puede confundirse con "legislación", ya que los administradores resultarían opresores si ejecutarán las normas que ellos mismos dictaran, citando al efecto a Montesquieu en su célebre obra "*El espíritu de las leyes*": "Puede temerse, [decía Montesquieu], que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos"¹⁰⁰. Por esta razón, la actuación del Poder Ejecutivo queda sujeta a límite de las atribuciones que el Poder Legislativo le confiere en la ley.

De esta forma, Jorge Olivera Toro advierte que el principio de legalidad "Proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, y puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la ley. Así, la sumisión de la administración a los dictados de la ley no es sino la expresión más patente de la existencia del Derecho administrativo"¹⁰¹.

En cuanto a su importancia, el Doctor Burgoa estima: "La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantía de competencia que

¹⁰⁰ OLIVERA TORO, Jorge, Op. cit., pp. 121 y 122.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 121.

hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso..."¹⁰².

De esta forma, tenemos que la garantía queda comprendida en la parte inicial del citado precepto:

"ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento..."¹⁰³.

De lo anterior se desprenden tres requisitos que sustentan la eficacia de esta norma, señala Sergio Barajas Montes de Oca: "1. Que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, familia, en su domicilio, en sus posesiones o en sus papeles; esto es, no podrá ser afectada en sus intereses particulares bajo ningún concepto, ampliada esta posible afectación a sus familiares, objeto primario de todos sus afines y actividades en la vida. 2. Que la única excepción que permite esta regla es la existencia de un mandamiento escrito dictado por autoridad competente. La competencia es la facultad atribuida a un órgano de autoridad para llevar a cabo determinadas funciones o para realizar determinados actos judiciales... Bástenos advertir que al ser atribuidas a una autoridad determinadas facultades, los actos que ejecute, son de hecho producto de un mandato social ante la necesidad de preservar frente a los demás miembros de una comunidad, los derechos fundamentales de que se ha

¹⁰² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 601.

¹⁰³ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Texto vigente.

hablado. 3. Que para proceder a inferir una molestia en sentido prescrito en la norma constitucional, ha de existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley. En otras palabras, cualquier autoridad sólo puede ejecutar lo permitido por una disposición legal; aquello que no se apoye en un principio de tal naturaleza carece de base de sustentación y se convierte en arbitrario. De ahí que la jurisprudencia de nuestra suprema Corte de Justicia de la nación exprese que las autoridades no tienen más facultades que las otorgadas por una ley...¹⁰⁴.

Resume el Doctor Ignacio Burgoa: "La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que pondremos este concepto, se contiene en la expresión *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*...el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir *fundado y motivado en una ley* en su aspecto material, esto es, una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas"¹⁰⁵.

Así tenemos dos principios fundamentales que deben sustentar un acto de autoridad: la motivación y fundamentación del acto. Estos dos principios van intrínsecamente unidos en el actuar de la autoridad ya que a todo hecho o móvil que pueda dar origen a la actuación de la autoridad debe

¹⁰⁴ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago y otros, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA, Edición única fuera de comercio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Popular Ciudad de México, Serie de Textos Jurídicos. México, 1990, pp. 70 y 71..

¹⁰⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 602.

corresponder una disposición legal que la sustente, pues en caso contrario se estaría violando la garantía fundamental de legalidad.

De esta forma, el Doctor Burgoa señala el siguiente concepto de fundamentación: "...consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice"¹⁰⁶. En relación al concepto de motivación, Burgoa advierte: "La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es el concepto e motivación indicado en el artículo 16 constitucional *indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley*"¹⁰⁷.

Felipe Tena Ramírez cita las palabras de Hans Kelsen para describir el principio de legalidad: "Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar. Desde el punto de vista de la técnica jurídica es superfluo prohibir cualquier cosa a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerla"¹⁰⁸

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit., pp. 11 y 12.

En relación a la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, se han pronunciado diversas tesis jurisprudenciales, como la que a continuación se cita:

"919. AUTORIDADES. FUNDAMENTACION DE SUS ACTOS.- Cuando el Artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades no simplemente se apeguen, según criterio escondido en la conciencia de ellas, a una ley, sin que se conozca de que ley se trata y los preceptos de ella, que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituye la garantía para el particular. Por lo contrario, lo que dicho artículo le está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifique legalmente sus proveídos, haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que dentro de nuestro régimen constitucional las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley". Revisión 45/1974. Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro, Agosto 7 de 1975. 5 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Rio Rodríguez. Tesis que ha sentado precedente.¹⁰⁹

Como casos especiales en relación a este principio, Delgadillo Gutiérrez señala los siguientes: "a) el otorgamiento de facultades discrecionales, en razón de las cuales la autoridad administrativa puede apreciar libremente las condiciones para emitir su acto; y b) la facultad que se otorga al Presidente de la República para legislar, en los términos de los artículos 29, 73 fracción XVI, y 131, párrafo segundo de la Constitución"¹¹⁰. Estos

¹⁰⁹ BARRUTIETA MAYO, Francisco (Dirección y compilación), Op. cit., p. 519.

¹¹⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit. p. 62.

últimos se refieren precisamente a los casos de excepción en que el titular del Ejecutivo Federal podrá acordar la suspensión de determinadas garantías por causa de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (Art. 29); en materia de salubridad general de la República (Art. 73 fracción XVI); y regulación en materia de comercio exterior (Art. 131, párrafo segundo).

Ahora bien, por lo que se refiere a la *facultad discrecional*, en ocasiones la adecuación del hecho no es siempre exacta o precisa al texto de la norma legal. En este caso las leyes confieren a la autoridad administrativa o judicial, como señala Burgoa, la facultad discrecional "...para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente...La discrecionalidad entraña una facultad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica"¹¹¹. De este modo tenemos que la discrecionalidad implica una facultad de apreciación para ubicar a un supuesto dentro de una hipótesis normativa preexistente, como señala Burgoa, pero de cualquier forma siempre deberá siempre observar todos sus elementos integrantes para referirlos, pero jamás para alterarlos ¹¹². Con lo anterior entendemos que la facultad discrecional no escapa al principio de motivación y fundamentación, toda vez que esta potestad apreciativa podrá aplicarse si la adecuación del hecho se refiere a los elementos previamente establecidos en una norma legal.

Concerniente al tema sobre fundamentación y motivación, luego de haberse referido también la facultad discrecional, es pertinente hacer un breve paréntesis acerca de "la interpretación" de las normas jurídicas. Al respecto,

¹¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Op. cit.*, p. 605.

¹¹² *Idem.*

Hans Kelsen establece que: "La interpretación es un procedimiento espiritual que acompaña al proceso de aplicación del derecho, en su tránsito de una grada superior a una inferior"¹¹³. Agrega Kelsen "La relación entre una grada superior y una inferior del orden jurídico, como se da entre constitución y ley, o entre ley y sentencia judicial, es una relación de determinación o de obligación: la norma de grada superior regula -como ya se expuso- el acto mediante el cual se produce la norma de grada inferior, o regula el acto de ejecución cuando ya se trate de éste; determina no sólo el procedimiento mediante el cual se establece la norma inferior o el acto de ejecución, sino también, en ciertos casos, el contenido de la norma que se instaurará o del acto de ejecución que se cumplirá"¹¹⁴. Lo anterior confirma el principio de supremacía constitucional expuesto con anterioridad, entendido en el sentido de que de existir discrepancia o falta de claridad respecto a la aplicación de una norma al caso concreto, el órgano que aplica debe atender a la norma superior, aquella que le da origen dentro de la jerarquía normativa, aun cuando dicha determinación, en ocasiones no es completa, como reconoce el propio autor: " La norma de rango superior no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se la aplica"¹¹⁵. En este caso, se debe buscar apoyo en la jurisprudencia.

Respecto a la aplicación de las normas jurídicas, los dos últimos párrafos del Artículo 14 Constitucional establecen:

"ARTICULO 14.-.....

¹¹³ KELSEN, Hans, "TEORIA PURA DEL DERECHO", Quinta Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Traducción de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo (Título original en alemán "REINE RECHTSLEHRE", seite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Wien 1960). México. 1986, p. 349.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho"¹¹⁶.

Como podemos observar, se deja fuera de toda interpretación la aplicación de las normas penales, pues resultaría muy grave y riesgoso para el sujeto de las mismas, determinar su situación jurídica atendiendo a la interpretación del órgano aplicativo. En materia civil si se confiere la facultad de interpretar dichas normas con apoyo de los criterios señalados.

En materia administrativa, independientemente de los requisitos y lineamientos comentados en este capítulo, algunas leyes especiales, como es el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, señalan principios a seguir para su interpretación y aplicación, según se establece en su artículo 4:

"ARTICULO 4.- Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

- i. Por los términos mismos de las concesiones y contratos;

¹¹⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. texto vigente.

- II. Por esta ley, sus reglamentos, y demás leyes especiales;

- III. A falta de disposiciones de esa legislación por los preceptos del Código de Comercio;

- IV. En defecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles; y

- V. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata"¹¹⁷.

Respecto a la interpretación de la ley, Eduardo García Máynez opina: "...podremos decir que interpretar ésta [la ley] es descubrir el sentido que encierra. La ley aparece ante nosotros como una forma de expresión. Tal expresión suele ser el conjunto de signos escritos sobre el papel, que forman los «artículos» de los Códigos...Lo que se interpreta no es la materialidad de los signos, sino el sentido de los mismos, su *significación*"¹¹⁸. El llamado "sentido de la ley" no se encuentra plenamente definido, sin embargo, García Máynez señala que: "una de las soluciones propuestas, en relación con el problema, consiste en afirmar que el sentido de la ley no puede ser sino la voluntad del legislador. ...Habrà, pues, que investigar lo que el legislador quiso decir, ya que la expresión es suya"¹¹⁹.

Desde luego que el punto relativo a la interpretación de las normas jurídicas ha dado lugar varias opiniones sobre como se debe interpretar, esto es, con

¹¹⁷ LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION, texto vigente.

¹¹⁸ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Trigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. p. 327.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 327 y 328.

base en que criterios. Los emitidos por los autores citados nos parecen correctos, pues tratamos de ofrecer una referencia concreta respecto a la interpretación de las normas jurídicas considerando su importancia dentro del análisis la garantía de legalidad. Por tal razón, no abundaremos más en este tema ya que ello rebasa los propósitos de este trabajo.

Retomando pues el análisis de este principio constitucional, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez indica que la garantía de legalidad, considerado entre los principios sustanciales del procedimiento administrativo, está integrado por cuatro aspectos: 1. *Normatividad jurídica*, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas. 2. *Jerarquía normativa*, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior. 3. *Igualdad jurídica*, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros. 4. *Razonabilidad*, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos¹²⁰.

Por su parte, Rafael Martínez Morales apunta, respecto al principio de legalidad, que toda la actividad del Estado debe ajustarse a la ley, ya sea en el ejercicio de su función, administrativa, legislativa o jurisdiccional: "Si, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública solamente puede hacer lo que la ley le permite expresamente"¹²¹.

En resumen, consideramos que la doctrina y la jurisprudencia coinciden respecto a la consistencia de la garantía de legalidad, en relación a la obligación que tienen los órganos del Estado y por ende los servidores

¹²⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit. p. 162.

¹²¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. p. 233.

públicos, de fundar y motivar debidamente sus actos, aun en el caso de la llamada facultad discrecional que a fin de cuentas emanará de una norma legal. Sólo se deberá realizar un acto administrativo y en consecuencia el procedimiento a través del cual se realizará, con fundamento en las facultades que confiera al órgano y al servidor público la ley correspondiente.

C) LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

En relación a las llamadas "formalidades esenciales del procedimiento", surge la primera pregunta ¿qué debemos entender por formalidad como término jurídico? Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara la definen de la siguiente forma "FORMALIDAD. Requisito de forma exigido para la validez de un acto jurídico"¹²². Así tenemos que el procedimiento administrativo se integrará a su vez por una serie de formalidades mínimas que establezca la ley para su validez.

Muchos autores coinciden al señalar, y estamos totalmente de acuerdo, en que el procedimiento administrativo debe caracterizarse por la carencia de solemnidades para su mayor rapidez y eficacia.

Pero, ¿y cuáles son esas formalidades?. A esta pregunta responde Miguel Acosta Romero: "Serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento a los actos que le afecten. ¿En qué consisten? En reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad

¹²² DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Op. cit., p. 293.

esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario o indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente¹²³.

Rafael Martínez Morales opina "Hay una total indefinición acerca de cuales son esas formalidades, pero podemos afirmar que son aquellas previstas en la ley para *no dejar en estado de indefensión al particular*, tales como escuchar a éste, notificarle las decisiones que le afecten directamente, etcétera."¹²⁴

Jorge Olivera Toro opina que las formalidades esenciales del procedimiento "...están constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley"¹²⁵.

Al respecto, Gabino Fraga afirma que la doctrina constitucional se ha encargado de precisar con exactitud lo que debe entenderse por formalidades esenciales, citando los siguientes requisitos señalados por Bassols en la introducción de la Ley Agraria de 1927: "...ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales: 1° que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas; 2° que se organice un sistema de comprobación en

¹²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 683.

¹²⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit. pp. 252 y 253.

¹²⁵ OLIVERA TORO, Jorge, Op. cit., p. 224.

forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; 3° que cuando se agote la tramitación, se dé la oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4° por último, que el procedimiento que concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse"¹²⁶.

Para concluir este capítulo haremos mención de las principales características y requisitos que distinguen al procedimiento administrativo, atendiendo a la opinión de diversos autores.

Así, tenemos que Andrés Serra Rojas considera que, en general, el procedimiento administrativo se distingue por ser contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista: "a) Contradictorio, porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas; b) Inquisitivo, por que por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o los motivos que fundan el acto administrativo; Escrito, porque ésta es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia, pero útiles para el manejo de asuntos; El procedimiento administrativo es poco formalista, sin excesivas formalidades, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica"¹²⁷. Agrega Serra Rojas que las doctrinas administrativas han determinado los siguientes principios en materia de procedimientos administrativos:

¹²⁶ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 262.

¹²⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 275.

"1. Predominio de la actuación de oficio; 2. Carencia de solemnidades; 3. Rapidez; 4. Predominio de la forma escrita; 5. Gratuidad en lo general, más oneroso en ciertas formas administrativas como el registro, certificación , etc.; 6. No siempre es precisa una dirección técnica; 7. Tramitación sencilla"¹²⁸.

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo cita y se manifiesta partidario de la postura de Dromi, quien establece que el procedimiento administrativo tendrá principios sustanciales y formales: "Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo."¹²⁹. De esta forma, advierte Delgadillo Gutiérrez lo siguiente: "Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento. Por su parte, los principios formales: oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales"¹³⁰.

En cuanto a la debida observancia de las formalidades esenciales, en el caso del procedimiento administrativo, encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que es procedente promover el juicio de garantías solicitando que se reponga el procedimiento, según se establece en la siguiente jurisprudencia:

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 275 y 276.

¹²⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Op. cit.* p. 161.

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 161 y 162.

"1040. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION.- Si en el no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento." JURISPRUDENCIA 489. (Quinta Epoca) Pág. 786, Volumen 2ª SALA; Tercera Parte Apéndice 1917-1975.¹³¹

Por nuestra parte y para concluir con este apartado, coincidimos en que el procedimiento administrativo integra requisitos esenciales y requisitos de forma. Los primeros, aquellos que establece la Constitución, entre los que destacan el principio de legalidad a través de la motivación y fundamentación de los actos de los órganos estatales y los servidores públicos, el principio de defensa haciendo valer la garantía de audiencia en favor del gobernado, y desde luego, la debida observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a la ley vigente aplicable. Los segundos, también importantes, como son el predominio de la actuación de oficio por parte de la autoridad administrativa, la carencia de solemnidades, la eficacia, la forma escrita, la gratuidad como regla general (excepción hecha de los derechos oficiales que establece la ley), etcétera.

¹³¹ BARRUTIETA MAYO. Francisco (Dirección y compilación), Op. cit., p. 578.

¹³¹ *Ibidem.* pp. 524 y 525.

CAPITULO SEGUNDO
LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO SEGUNDO

LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA

Analizaremos ahora un tema que ha despertado fuerte polémica entre la doctrina: la codificación administrativa. Algunos autores opinan que es prácticamente imposible, al menos en el Derecho Administrativo, imaginar la codificación de las normas sustantivas y adjetivas dentro de este campo, en virtud de su dinámica y de la gran cantidad de leyes, reglamentos, resoluciones, decretos, circulares y en general disposiciones de carácter administrativo que de alguna forma regulan una serie de actividades que involucran la función administrativa del Estado con la esfera jurídica del gobernado.

Otros opinan, por el contrario, que precisamente la proliferación y dispersión de las normas administrativas hacen cada vez más necesaria, en la medida posible, una codificación, a fin de ofrecer certeza jurídica al gobernado, lineamiento fundamental de que se puede preciar un Estado de Derecho.

De esta forma, procuraremos establecer una panorámica de los diversos criterios a favor y en contra de la codificación administrativa, con objeto de normar una opinión propia.

1. LA PROLIFERACION DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Se ha mencionado que existen una gran cantidad de ordenamientos administrativos, situación que es evidente para quienes de alguna forma se

relacionan con esta rama del Derecho, pero no es ese el único problema sino que además muchas disposiciones y criterios cambian con frecuencia, provocando en ocasiones la confusión del gobernado que se ve ante la necesidad de solicitar el auxilio de un asesor. De hecho, si los propios estudiosos del derecho administrativo tienen que acudir a una serie de fuentes para procurar estar actualizados, - entre éstas, la lectura cotidiana y obligada del Diario Oficial de la Federación -, la situación resultará más problemática para el ciudadano común que difícilmente podrá estar al tanto de todas las disposiciones que se generan con relación a las diversas disciplinas administrativas. Al respecto, Miguel Acosta Romero y Rafael Martínez Morales señalan en la introducción de su obra "Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal (Panorama de la legislación administrativa)" el grave problema que representa la abundancia, diversificación y las constantes modificaciones a la legislación administrativa en nuestro país¹³², situación que los impulsó a publicar ese trabajo que ofrece un esquema referencial del marco normativo que atañe a las dependencias del Ejecutivo Federal.

Sólo basta citar la estadística de estos autores, respecto a "... La existencia de aproximadamente 200 leyes, 500 reglamentos e innumerables decretos y acuerdos (los que resultan ser, muchas veces, materialmente reglamentos)..." para tener una idea de la proliferación de ordenamientos administrativos y, por ende de procedimientos administrativos, que se generan dentro de nuestro sistema jurídico.

¹³² ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael I., CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. PANORAMA DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 9.

Lo anterior ha hecho reflexionar a diversos tratadistas respecto a las consecuencias de tal proliferación y dinámica.

Así, Fauzi Hamdán Amad afirma "La creciente injerencia del Estado en la actividad de los particulares mediante un sinnúmero de ordenamientos legales; el aumento desmesurado del aparato burocrático para hacer cumplir tales ordenamientos; la lentitud, muchas veces angustiante; la ineficiencia; la duplicidad de funciones; la inseguridad jurídica y la arbitrariedad, nos colocan en una situación tan difícil que hoy en día es una necesidad impostergable la ordenación de principios, que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar de manera eficaz los elementos nocivos de la función administrativa¹³³.

De tal forma, tenemos que la proliferación de procedimientos administrativos ha dado lugar a la uniformación de los mismos en un procedimiento tipo, materia de la ley que nos propondremos analizar en este trabajo, con objeto de ofrecer mayor certeza jurídica al gobernado quien deberá apegarse a un sólo ordenamiento, al menos en principio, que regirá su relación procedimental con los órganos de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, se han dado diversas teorías acerca de la codificación administrativa, de la cual, la unificación de los procedimientos administrativos, conforma sólo una parte de ésta, como se podrá determinar en el desarrollo del siguiente apartado.

¹³³ HAMDAN AMAD. Fauzi, Op. cit., pp. 257 y 258.

2. TEORIAS SOBRE LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA.

Conviene precisar antes que nada la naturaleza del término "codificación". La palabra "código", señala Miguel Acosta Romero, proviene del latín *codicus*, que a su vez deriva de *codex/cicis*, que significa libro, código¹³⁴. Respecto a la "codificación", Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara establecen el siguiente concepto: "Codificación.- Actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener, en forma sistemática, el conjunto de las normas jurídicas positivas relativas a una determinada rama del derecho. // Resultado de esta actividad."¹³⁵. Así tendremos que "código" es definido por estos autores como "...Ordenación sistemática de preceptos relativos a una determinada rama del derecho, que la comprende ampliamente, elaborada por el Poder Legislativo y dictado para su general observancia..."¹³⁶.

Al respecto, el tratadista argentino Benjamín Villegas Basavilbaso señala que código será "...la reducción a una unidad orgánica de todas las normas jurídicas que disciplinan una rama determinada del derecho"¹³⁷.

Similar resulta la definición de Caetano citada por Manuel María Diez sobre la voz *código*: "...es un texto legislativo que reúne en síntesis las normas aplicables a un conjunto de relaciones jurídicas afines, coordinadas sistemáticamente con ciertos principios fundamentales y según una técnica uniforme..."¹³⁸, así como la de Rafael Martínez Morales: "...reunión

¹³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 46.

¹³⁵ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op. cit., p. 161.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, p. 385.

¹³⁸ DIEZ, Manuel María, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Segunda Edición, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1974, p. 427.

sistemática en un sólo texto legal de las normas de una determinada rama jurídica..."¹³⁹

Sobre el particular, Rafael Bielsa establece: "La codificación, obra legislativa siempre consiste en «construir» un código, es decir formar un conjunto sistemáticamente ordenado, de normas legislativas que, a su vez, constituyen una serie homogénea de instituciones relativas a *toda una parte* del derecho y a una rama de la legislación. De donde, pues, la codificación supone no solamente la unificación del derecho - el imperio de una ley común en un Estado -, sino también la ordenación sistemática de sus disposiciones, de las diversas instituciones que integran el sistema jurídico de esa rama..."¹⁴⁰. Partiendo de esta apreciación, Bielsa deduce el concepto de código como "un conjunto de disposiciones legales que versan sobre una materia de legislación positiva, influido en su estructura por una idea general, a la que ordinariamente se refiere el título que al mismo código se dá..."¹⁴¹.

Ahora bien, sobre la distinción entre "ley" y "código", Rafael de Pina e hijo autores afirman "...Entre ley y código no existe ninguna diferencia esencial. El código es una especie de ley. Código y ley no se diferencian ni por su contenido, ni por sus efectos. El código no es, como se dice en frecuencia, un cuerpo orgánico de leyes, sino de disposiciones o preceptos..."¹⁴².

Una vez precisada la naturaleza de la "codificación", es pertinente señalar que no debe confundirse ésta con la "recopilación", como atinadamente lo

¹³⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael J., DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S.A., México, 1991, p. 7.

¹⁴⁰ BIELSA, Rafael. Op. cit., p. 120.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² DE PINA, Rafael y DE PINA VARA. Rafael. Op. cit., p. 161.

señala Manuel María Díez: "La recopilación significa la reunión de un conjunto de leyes aisladas en un intento de agrupación, sea por orden cronológico, por materias o por instituciones. La codificación, en cambio, resulta de la reducción del conjunto de normas relativas a una determinada disciplina jurídica a una unidad orgánica"¹⁴³, ni tampoco con la "compilación", como advierte Rafael Martínez Morales: "*Compilar es reunir o coleccionar diversos textos legales conforme a un determinado criterio de selección...La compilación de las normas jurídico administrativas es solamente un problema de tipo editorial...*"¹⁴⁴.

Es evidente pues la distinción entre codificación y recopilación o compilación: La primera acción atañe a la formación de un cuerpo de normas jurídicas positivas y de observancia general concernientes a una rama específica del Derecho; en tanto que las otras se referirán al agrupamiento o reunión de un conjunto de leyes u ordenamientos bajo diversos criterios, como se ha mencionado.

Establecidos brevemente los lineamientos que caracterizan a la codificación, procederemos a referir algunas de las posturas más importantes en relación a la codificación del Derecho Administrativo.

Iniciaremos con las opiniones en contra de la codificación del Derecho Administrativo. Al respecto, José Gascón y Marín señala las de los siguientes autores: "Se ha negado la posibilidad de codificar el Derecho Administrativo. Mallein, Laferrière, Mantinelli, De Gioannis, Meucci, Cargminani, Di Bernardo; entre otros. Cuesta y Mellado, aducen tanto las consideraciones generales de los que combaten la codificación cuanto

¹⁴³ DIEZ, Manuel María, Op. cit., p. 427.

¹⁴⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. cit., p. 7.

las peculiares condiciones que les hacen ver el Derecho administrativo como incodificable. Las principales razones son la movilidad de esta rama del Derecho, la multiplicidad de las disposiciones vigentes, al ser imposible codificar las normas de la administración. Esta última parece ser la razón fundamental, más hállase desprovista de base sólida..."¹⁴⁵.

Sobre estos argumentos, Gascón y Marín advierte: "La movilidad del derecho administrativo es cierta en el detalle, en lo que debe tener carácter vario, circunstancial, de aplicación; pero en las instituciones fundamentales tal movilidad no es mayor que la que pueda haber en otra rama del Derecho...En cuanto a la multiplicidad que tan de relieve se pone tratándose del Derecho administrativo, tampoco es argumento obstativo a la codificación, pues aparte de que está bien traída a cuento por Posada la pregunta de si resultaría el intento de codificar el Derecho administrativo español, obra más imperfecta que nuestro Código civil, y la de si habría en Francia más errores e inconsecuencias que en el Código de Napoleón...olvidase que no se trata de formar una recopilación de todas las disposiciones, sino de codificar aquello que es codificable, o sea el elemento permanente que debería estar siempre contenido en leyes..."¹⁴⁶.

Así, tenemos que los argumentos sobre la "movilidad" y "multiplicidad" del Derecho Administrativo no resultan, para Gascón y Marín y para Posada, quien es referido por aquél, argumentos sólidos en contra de la codificación, toda vez que sólo tienen movilidad disposiciones que "detallan" otras que se pueden considerar de naturaleza más estable y es claro que ni siquiera en otras ramas de características "codificables", como la materia civil, se

¹⁴⁵ GASCON Y MARIN, José, Op. cit., p. 121.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 122 y 123.

libraron los problemas que dan lugar al perfeccionamiento de una labor codificadora.

Entre los argumentos de las opiniones negativas, Manuel María Díez menciona los siguientes: "...1) Movilidad excesiva del derecho administrativo. 2) Multiplicidad extraordinaria de las normas administrativas. 3) Falta de madurez de esta disciplina científica. Al lado de estas causas principales se señalan otras de menor trascendencia: 4) Falta de orden de las leyes administrativas. 5) Que el derecho público es incodificable. 6) La distinta duración a que se sujetan las leyes administrativas. 7) El desnivel jerárquico."¹⁴⁷.

En relación a la movilidad, este autor considera que ésta no es sólo una característica concerniente al Derecho Administrativo, ya que como todas las ramas del derecho se encuentran en constante evolución puesto que el interés general es variable atendiendo a las circunstancias de la época "...Es evidente que el derecho es un organismo vivo, dinámico por excelencia, siempre en continua modificación, y que las distintas ramas en que se va dividiendo continúan modificándose en cada instante..."¹⁴⁸. De esta forma se debe reconocer, afirma Manuel María Díez, que "...hay un núcleo central en derecho administrativo que es fijo y estable, y que indudablemente puede llegarse a codificar una vez que esta disciplina haya sido suficientemente elaborada..."¹⁴⁹. Similar al análisis que hace Gascón y Marín, Manuel María Díez coincide en que hay normas administrativas que son sujetas de codificación puesto que tienen mayor permanencia de aplicación. En cuanto a la "multiplicidad" señala que "...es una razón de

¹⁴⁷ DIEZ, Manuel María, Op. cit., p. 430.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 431

hecho, que no se puede oponerse a la codificación, aunque sea parcial."¹⁵⁰, refiriendo en este sentido a Rafael Bielsa.

Podemos observar entre los principales argumentos opositores a la codificación mencionados por Manuel María Díez, la "falta de madurez" del Derecho Administrativo, razonamiento que es considerado por el propio autor como posiblemente procedente para la doctrina del siglo XIX, pero no para la de fines del siglo XX, pues actualmente se cuenta con una gran cantidad de estudios y trabajos que contemplan toda la materia administrativa¹⁵¹, conclusión que nos parece válida. En cuanto a la falta de orden de las leyes administrativas, Díez advierte que ésta es una cuestión de hecho que sólo genera un círculo vicioso puesto que "...no se codifica por falta de orden del derecho administrativo y no hay orden porque no se codifica"¹⁵². Los argumentos restantes tampoco se consideran válidos contra la codificación, ya que la vigencia de las normas se vincula de alguna forma con la movilidad del derecho, antes analizada y la jerarquía normativa no impide la codificación¹⁵³.

Por su parte, el español José María Boquera Oliver cita la postura de Letourneur en contra de la codificación administrativa en Francia: "No hace mucho tiempo en Francia, cuyo Derecho administrativo tiene un carácter jurisprudencial muchísimo más acentuado que el nuestro, el tema de la codificación administrativa fue objeto de análisis de Letourneur M., en «Quelques réflexions sur la codification du Droit administratif»...y llega a la

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 430.

¹⁵² *Ibidem*, p. 432.

¹⁵³ Idem.

conclusión de que la codificación en este campo es prácticamente imposible y poco aconsejable"¹⁵⁴

Adolfo Merkl, uno de los principales opositores a la codificación del Derecho Administrativo, en virtud de su naturaleza, señala: "Muy distinta es la técnica codificadora del derecho administrativo: todo un cúmulo de leyes especiales que no es posible articular en ley principal y leyes accesorias. Cada rama administrativa queda regulada especialmente en una o varias leyes pertinentes. La mayor parte de la materia jurídica, es derecho administrativo. Ya la amplitud de esta materia jurídica impediría acoplar en unos cuantos Códigos, como ocurre con el derecho «judicial», o en una sola ley, como ocurre con la Constitución, el derecho administrativo. Su amplitud es causa, por tanto, de que la legislación administrativa se halle tan esparcida"¹⁵⁵. De esta forma, Merkl afirma que por su naturaleza, la técnica de codificación del derecho administrativo sería *irracional*¹⁵⁶.

Otro argumento adicional de las posturas en contra es referido por Rafael Martínez Morales en relación a que la codificación es contraria a los principios de derecho público, al que pertenece el Derecho Administrativo, punto de vista al que el mismo autor considera superado por la doctrina y la realidad legislativa: "...baste recordar, como afirma Bielsa, las constituciones políticas"¹⁵⁷.

Ahora pasaremos al análisis de algunas opiniones a favor de la codificación administrativa.

¹⁵⁴ BOQUERA OLIVER, José María. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tercera Edición, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1979, p. 190.

¹⁵⁵ MERKL, Adolfo. Op. cit., pp. 166. 167 y 168.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 167.

¹⁵⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I.. "DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO", Editorial Harla. S.A. de C.V., México, 1992, p. 22.

En cuanto a las opiniones que simpatizan con la postura codificadora del Derecho Administrativo, existen también diversos autores. Entre éstos, se deben distinguir aquellos que se muestran a favor de una codificación de los principios generales del Derecho Administrativo y aquellos que consideran conveniente una codificación parcial. Dentro de la primera postura, Miguel Acosta Romero y Rafael Martínez Morales mencionan a tratadistas como Joaquín Ortega, Garrido Falla, Royo Villanova, Boquera Oliver, Ducrocq, Telesio, Broccoli, Posada, Solon, Cotille y D'Alessio¹⁵⁸. Esta corriente, advierte Acosta Romero, "...se orienta a lograr una codificación de los principios generales y de la parte general, así como las grandes leyes que presiden la actividad administrativa en cada materia concreta, sin perjuicio del necesario desarrollo reglamentario que, al margen del código, han de encontrar tales leyes..."¹⁵⁹, refiriendo a Garrido Falla, Royo Villanova y D'Alessio, entre otros autores.

Boquera Oliver, quien considera posible una codificación general, afirma: "...las codificaciones parciales de normas administrativas son numerosas, aun cuando no se las califique así. La Ley de Régimen Local, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley General Tributaria, la Ley de Entidades Estatales Autónomas, etc., son verdaderas codificaciones de sectores muy importantes de la legislación administrativa. No cabe duda de que estas codificaciones clarifican el abundante mundo de disposiciones de esta naturaleza y simplifican los problemas de vigencia de las mismas. Las codificaciones parciales o las leyes generales sobre materias determinadas son, pues, útiles y, desde luego, posibles. *También es posible reunir las a todas en un Código administrativo.* Considerar que éste puede impedir el

¹⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael I.. Op. cit., p. 11.

¹⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 50.

oportuno desenvolvimiento del Ordenamiento jurídico-administrativo, no parece un argumento poderoso en contra de aquél. Un Código, de la misma manera que las leyes, puede modificarse total o parcialmente para acomodarlo a nuevas circunstancias"¹⁶⁰.

En Francia, Carlos Juan Bonnin, citado por Omar Guerrero Orozco, tiene una opinión contraria a la de Letourneur, ya que él estima posible y conveniente la elaboración de un código administrativo en su país: "«Un código administrativo debe ser la reunión, en un sistema legislativo, de todos los *principios fundamentales* en la materia de administración pública». Debe estar integrado por normas constitutivas e invariables, por disposiciones fundamentales, normas esenciales que dirijan a la administración y al ciudadano; pero que puedan variar según condiciones de importancia general, en forma de reglamentos y disposiciones secundarias"¹⁶¹.

También entre las opiniones en favor de la posibilidad y conveniencia de la codificación administrativa, José Gascón y Marín cita a los siguientes autores: "Trolley, Manna, Telesio, Musso, Spoto Santangelo, De Luca, Ducrocq, defienden la posibilidad de la codificación partiendo de lo fijo y permanente en esta rama del Derecho y de la conveniencia del orden sistemático de tal base, llegando alguno, como Ducrocq, a sostener que presentaría menos dificultades que la del Derecho civil"¹⁶².

Dentro de la doctrina española, Gascón y Marín advierte una corriente a favor de la codificación y su posibilidad: "En España la mayor parte de los

¹⁶⁰ BOQUERA OLIVER, José María, p. 190.

¹⁶¹ GUERRERO OROZCO, Omar, "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA", Haría, S.A. de C.V., México, 1984, p. 111.

¹⁶² GASCON Y MARIN, José. Op. cit., p. 123.

tratadistas han opinado en pro de la conveniencia de la codificación y de su posibilidad, sobre todo mediante preparación doctrinal"¹⁶³. De esta forma, Gascón y Marín refiere las opiniones de autores como Royo Villanova, Posada, Santamaría y Manna, entre otros: "Royo la estima posible a base de las leyes no de los decretos, para lo que cree conveniente «regular, por medio de leyes, aquellas materias que por su fijeza puedan ser objeto de esa declaración» sin que en España pueda pensarse en codificar «mientras - decía - no desaparezca el absolutismo ministerial, que puede sin protesta de nadie derogar las leyes por medio de una simple Real orden» ...Posada, insistiendo en la no existencia de una noción precisa del derecho administrativo, de no haber sujeto ni objeto claramente determinado, en que el Derecho administrativo no está en condiciones apetecibles para ser obra legislativa en forma de Código sistemático, opina no está en peores condiciones que las demás ramas del Derecho para ser objeto de codificación análoga a éstas, que hay elementos fundamentales del Derecho administrativo que es posible y conveniente definir jurídicamente y que en todos los pueblos hay tendencia marcada a la estabilización y normalidad de las instituciones administrativas...Santamaría creyó útil y posible un Código administrativo. Opinó como Manna, que el derecho que estudiamos tiene bases fijas y permanentes y no debe estar en continua y desordenada mudanza, y como medios para llegar al ideal propone los trabajos doctrinales que preparen la sistematización y la codificación parcial hecha por materias, comenzando por aquellas que en sus leyes estén más adelantadas, tengan mayor carácter sistemático y sufran menos influencia del Estado, de los partidos políticos. A esta opinión parece adherirse Güennechea"¹⁶⁴.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 124.

¹⁶⁴ *Idem*.

El mismo Gascón y Marín se reconoce a favor de la codificación en su país, España, bajo el siguiente criterio: "Me he mostrado partidario de la codificación, sosteniendo que las condiciones especiales de nuestro Derecho administrativo hacían que fuese aún mayor que en otros países la utilidad, la necesidad y más difícil la práctica de ella. Afortunadamente se va mejorando la situación doctrinal del Derecho administrativo...hay elementos que, aunque se fuera realizando parcialmente, sería utilísima, no sólo para facilitar el conocimiento de los preceptos fundamentales, sino para coordinarlos como es debido llevar al Código, a tal obra en forma de ley, muchas disposiciones fundamentales dispersas en múltiples decretos y órdenes."¹⁶⁵

Se puede observar que existe un postura ecléctica, en la cual se ubican Gascón y Marín y otros autores como Rafael Bielsa y Villegas Basavilbaso, que reconocen difícil una codificación total del Derecho Administrativo, pero que estiman oportuna y útil la codificación parcial. Dentro de esta postura, analizada por Manuel María Diez haciendo referencia a estos dos últimos autores, señala que se puede llegar a codificaciones parciales por materia, a través de trabajos doctrinarios que logren la sistematización de instituciones ¹⁶⁶. Por su parte, Diez opina que es conveniente y oportuno lograr no sólo la codificación del derecho adjetivo sino también la parte del derecho sustantivo, bajo el siguiente criterio: "En resumen, entonces, convendría, en nuestra opinión, codificar la parte estable del derecho sustantivo y mantener sin codificar la parte más mutable..."¹⁶⁷

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 124 y 125.

¹⁶⁶ DIEZ, Manuel María. Op. cit., p. 433.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 434.

Señala Rafael Bielsa los siguientes beneficios respecto de la codificación:

"Una de las ventajas de la codificación, es que con motivo de ésta se advierten no pocas lagunas de la legislación, y a la vez muchas repeticiones más o menos heterogéneas (a veces verdaderas «superfetaciones»¹⁶⁸). Y eso solo ya es mucho (bien entendido cuando la codificación es como debe ser: precisa, sistemática, con unidad, y general *en todo lo posible*)¹⁶⁹. Asimismo, en el caso de su país, Argentina, Bielsa señala los siguientes principios que debería seguir la codificación del derecho Administrativo: "La tarea de una codificación - *parcial*, desde luego - del derecho administrativo argentino, exigiría necesariamente: 1) reunir las leyes dispersas de cada materia o servicio administrativo especial, y ordenarlas sistemáticamente en un *texto único*; 2) «depurar» algunas, en el sentido de una mayor protección de los intereses legítimos, sociales, económicos, y morales, no perdiendo de vista aquella distinción que hemos señalado entre lo político puramente y lo jurídico en lo administrativo; 3) rever y ordenar los preceptos positivos de la Administración para aminorar, sino se puede aniquilar, la rutina y el centralismo burocrático, es decir, atenuar sus males; 4) sancionar leyes de organización administrativa referentes a funcionarios y empleados públicos (estatuto); leyes que señalen claramente las facultades y atribuciones de los diversos órganos (jerarquía competencia), normas y limitaciones relativas a la policía de seguridad, de industria, de higiene pública, de costumbres, etc., según hemos dicho; 5) organizar la jurisdicción contenciosoadministrativa [así] y no sólo la materia"¹⁷⁰

¹⁶⁸ La acepción de la voz superfetación en este sentido sería "Redundancia, repetición: *debe evitarse la superfetación*". GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, "DICCIONARIO LAROUSSE", Décima Edición (segunda reimpresión), Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 1986, p. 966.

¹⁶⁹ BIELSA, Rafael, Op. cit., p. 126.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 129 y 130.

Por su parte, Benjamín Villegas Basavilbaso quien coincide con la postura de Bielsa, afirma que los trabajos previos a la codificación parcial "...requieren, en primer término, la recopilación de toda la legislación administrativa dictada por el Congreso y su clasificación por materias, tarea que presenta sus dificultades, desde que no es fácil asegurar cuáles son las leyes en vigor, debido a la práctica legislativa de derogación indeterminada que tienen casi todas las leyes sancionadas por el Congreso." ¹⁷¹. Hecha esta clasificación (por materias o por servicios) señala este autor, procedería consolidarlas en textos únicos sistematizados distinguiendo cuidadosamente las normas generales de las especiales o particulares. Así, una vez sistematizados los textos únicos "habrá que expurgarlos de los elementos *políticos* que los desnaturalizan, esto es, separar lo político, que es circunstancial, contingente, de lo técnico administrativo, que presenta una relativa fijeza, y, por último adecuar la legislación en general, principalmente la anticuada, a las transformaciones *políticosociales*, dando así protección a los intereses económicos y morales"¹⁷². Sin embargo, Villegas Basavilbaso precisa que aún la codificación parcial de la legislación en vigor resultaría incompleta, pues existe el derecho no legislado.

Ahora pasaremos a comentar las opiniones de algunos tratadistas mexicanos.

Miguel Acosta Romero se manifiesta partidario de la codificación por materias "Creemos que, dada la naturaleza del Derecho Administrativo y el estado de su desarrollo, lo más acertado es codificar parcialmente las normas por materias, y así se viene observando en la mayoría de los

¹⁷¹ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Op. cit., pp. 416 y 417.

¹⁷² *Ibidem*, p. 417.

países, entre ellos México, el movimiento hacia la codificación administrativa"¹⁷³.

Al respecto, Rafael Martínez Morales señala que: "la ausencia de un texto único en tan importante y extensa rama del derecho, propiciando la dispersión legislativa, la duplicación de normas, la contradicción de unos textos con otros, la falta de definición uniforme de algunas figuras jurídicas, todo lo cual redundaba en perjuicio del gobernado al traducirse en falta de certeza jurídica"¹⁷⁴. De esta forma, el mismo autor se muestra partidario de la codificación justificando su necesidad: "...sólo mediante la codificación se puede alcanzar la evolución y perfeccionamiento de los conceptos fundamentales de nuestra disciplina, para garantizar certeza jurídica al gobernado que requiere de un texto sistemático y unificado; y finalmente, por cuestiones pedagógicas y científicas también es recomendable la expedición de un código"¹⁷⁵.

Al tratar en su obra el tema referente al procedimiento administrativo, Andrés Serra Rojas señalaba, por ejemplo, la necesidad de un "Código Federal de Procedimiento Administrativo" (lo cual ocurrió antes de la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que pretendemos analizar), al establecer lo siguiente: "La falta de un Código Federal de Procedimiento Administrativo, no nos permite formular un juicio sobre un tipo general de procedimiento, que comprenda a toda la función administrativa. Cada una de las leyes administrativas tiene su propio procedimiento especial, señalándose, en algunos casos, la ausencia de dicho procedimiento que obliga en no pocas ocasiones a situaciones

¹⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 52.

¹⁷⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S.A., México, 1991, p. 5.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 6.

injustas...El ideal en esta materia es la formulación de un Código Federal de Procedimiento Administrativo,..."¹⁷⁶

En este sentido se pronunció Fernando Serrano Migallón quien en 1977 publicó un proyecto de Ley Federal de Procedimientos Administrativos¹⁷⁷, al que nos referiremos con mayor detalle en el siguiente apartado.

Por su parte, Fauzi Hamdán Amad ha considerado necesaria la incorporación a nuestro sistema jurídico de "Código Federal Administrativo", afirmando: "...a propósito el título del Código lo denomino «Federal Administrativo» y no de procedimiento administrativo, porque la primera denominación es más amplia que la segunda pues el Código debe contener no sólo las normas procedimentales, sino también los principios rectores de la actuación de la Administración Pública, como más adelante lo señalaré..."¹⁷⁸. Así, este autor señala los siguientes principios a incorporarse a un Código Federal Administrativo: 1. Principio de existencia legal de los órganos administrativos; 2. Principio de legitimación del titular del órgano administrativo; 3. Principio de competencia; 4. Principio del acto administrativo; 5. Principio del silencio administrativo; 6. Principio de economía procesal; 7. Principio *indubio pro actione*, que postula el derecho de acción y el aseguramiento de una decisión sobre el fondo de la cuestión que da origen al procedimiento; 8. Principio de oficialidad (conocido también como de "oficiosidad"); 9. Principio de exigencia de legitimación, refiriéndose a aquellas normas que establezcan quienes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la Administración Pública, sin

¹⁷⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., pp. 271 y 272.

¹⁷⁷ SERRANO MIGALLON, Fernando, "EL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION, NECESIDAD DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS", Ediciones INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1977.

¹⁷⁸ HAMDAN AMAD, Fauzi, Op. cit., p. 259.

perjuicio de establecer normas de representatividad; 10. Principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo; 11. Principio de acceso al expediente administrativo; Principio de gratuidad del procedimiento administrativo; 12. Principio de fijación de términos y notificaciones; y 13. Principio de ejecución del acto administrativo¹⁷⁹.

Para concluir este apartado sobre las teorías de la codificación administrativa, opinamos que la elaboración de un "Código Administrativo", entendiendo a éste como un cuerpo legal que incluya los principios generales del Derecho Administrativo y las disposiciones normativas de todas las materias que comprende esta rama jurídica, resulta verdaderamente difícil, aunque no imposible. Sería de gran beneficio, sobre todo para el gobernado, poder consultar tan sólo un ordenamiento que regulara todas los principios de generales y las materias administrativas, para hacer más efectivo el principio de certeza jurídica. Sobre el particular, consideramos más apropiada en este momento la codificación parcial por materias, sin perjuicio de que se pudieran codificar principios estables, que han sido cabalmente precisados y aceptados por la mayor parte de la doctrina. Así, estimamos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en nuestro país representa ya un importante avance dentro de este campo.

3. ANTECEDENTES SOBRE LA CODIFICACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

En nuestro país encontramos algunos antecedentes de proyectos de Códigos Administrativos, que por una u otra razón no han sido aprobados.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. pp. 260 a 262.

Refiere Miguel Acosta Romero que en la década de los 60, el profesor de la Escuela Libre de Derecho, Joaquín Ortega, elaboró un proyecto teórico de "Código Administrativo", que establece disposiciones tan generales, que su mención y aceptación han sido pocas. Durante el sexenio presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se elaboró un proyecto de ley de procedimientos administrativos y en el del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1976-1982) un proyecto de Código Federal Administrativo, que no superaron la etapa de proyectos, quizás por las dificultades mencionadas, señala este autor.¹⁸⁰

Como lo mencionamos en la parte final del apartado anterior, Fernando Serrano Migallón, a quien el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) le publicó en el año de 1977 su obra "El particular frente a la Administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos", incluye en su libro un proyecto de esta ley, bajo el siguiente esquema¹⁸¹:

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

LIBRO PRIMERO

Disposiciones Comunes

TITULO PRIMERO

De la Capacidad

Capítulo I

De las Partes

Capítulo II

De los Representantes

¹⁸⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 50.

¹⁸¹ SERRANO MIGALLON, Fernando. Op. cit., pp. 109 y 110.

Capítulo III

De los Terceros

TITULO SEGUNDO

De las Notificaciones y Términos

Capítulo I

De las Notificaciones

Capítulo II

De los Términos

TITULO TERCERO

De la Substanciación

Capítulo I

De los Escritos

Capítulo II

De la Oralidad

Capítulo III

Del Instructor

Capítulo IV

Del Desistimiento y del Sobreseimiento

Capítulo V

De las Resoluciones

LIBRO SEGUNDO

De los Procedimientos

TITULO PRIMERO

Del Procedimiento Ordinario

Capítulo I

Conceptos Fundamentales

Capítulo II

De las Pruebas

TITULO SEGUNDO

Del Recurso de Reconsideración Jerárquica

Capítulo Unico

TITULO TERCERO ¹⁸²

TITULO CUARTO

Del Procedimiento de Lesividad

Capítulo Unico

TITULO QUINTO

De la Inspección y Vigilancia

Capítulo Unico

TRANSITORIOS

Una segunda edición de este libro fue publicada en 1993 por la Editorial Porrúa, en la que se incluyó el citado proyecto aunque con el nombre de "Código Federal de Procedimientos Administrativos", mismo que fue revisado y aumentando por su autor, con el siguiente contenido¹⁸³:

TEXTO DE LA INICIATIVA

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

LIBRO PRIMERO

TITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

¹⁸² NOTA: No se señala en el índice del proyecto el contenido de este título pero se refiere precisamente a los Impedimentos, Excusos y Recusaciones, estableciendo las causas y la forma de tramitarlo.

¹⁸³ SERRANO MIGALLON, Fernando, "EL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION. NECESIDAD DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, pp. 73 y 75.

CAPITULO I. De los objetivos y del campo de aplicación

CAPITULO II. De los conflictos de atribuciones

TITULO SEGUNDO

De las partes en el Procedimiento Administrativo

CAPITULO I. De los interesados

CAPITULO II. De los representantes

CAPITULO III. De los terceros

TITULO TERCERO

CAPITULO I. Disposiciones generales

CAPITULO II. De los actos en general

CAPITULO III. De la eficacia y validez

CAPITULO IV. De la recepción de documentos

CAPITULO V. De la oralidad

TITULO CUARTO

De las notificaciones de los términos

CAPITULO I. De las notificaciones

CAPITULO II. De los términos

LIBRO SEGUNDO

TITULO PRIMERO

Del Procedimiento Administrativo Ordinario

CAPITULO I. Conceptos fundamentales

CAPITULO II. De la iniciación

CAPITULO III. De la integración

CAPITULO IV. De la instrucción

CAPITULO V. De la terminación del procedimiento

CAPITULO VI. De las resoluciones

CAPITULO VII. De la ejecución

CAPITULO VIII. Del instructor

TITULO SEGUNDO

Del Derecho de Petición; de las Denuncias y de los Recursos

CAPITULO I. Del derecho de petición

CAPITULO II. De las denuncias

CAPITULO III. De los recursos

TITULO TERCERO

De los Procedimientos Especiales

CAPITULO I. Disposiciones generales

CAPITULO II. Del procedimiento para la elaboración o modificación de disposiciones de carácter general

CAPITULO III. Del procedimiento de lesividad

CAPITULO IV. Del procedimiento de las concesiones del servicio público

TITULO CUARTO

De la Inspección y Vigilancia y de la Defensoría de Oficio

CAPITULO I. De la inspección y vigilancia

CAPITULO II. De la Defensoría de oficio

TRANSITORIOS

Podemos observar que la segunda versión del proyecto de Fernando Serrano Migallón es más completa, ya que además del procedimiento ordinario incluye la regulación de los procedimientos especiales y otras instituciones interesantes en beneficio del particular. Por ejemplo, entre los procedimientos especiales, se incluye el de lesividad (que de hecho ya aparecía en la versión publicada en 1977), establecido en el artículo 236 de este segundo proyecto que señala: "ARTICULO 236.- Se entiende por

procedimiento de lesividad aquel por el cual la autoridad está facultada para aclarar, modificar o revocar las resoluciones o actos administrativos emanados en la propia Dependencia cuando éstos hayan sido dictados contraviniendo notoriamente las disposiciones aplicables¹⁸⁴. Este procedimiento sería promovido por la autoridad en cualquiera de sus grados, sin crear recurso administrativo, y de él conocería el superior jerárquico de la autoridad de quien hubiere emanado el acto, con la obligación de notificar la resolución correspondiente a los terceros que pudiesen haber resultado afectados, según lo establecen los artículos 237, 238 y 239 del citado código¹⁸⁵. Por otro lado, también se establece la forma en que debe ejercerse el derecho de petición (consagrado en el artículo 8o. Constitucional) que conforme a los numerales 167 y 169 del proyecto que se comenta, sería promovido por los interesados, dirigiéndose a la autoridad administrativa respectiva, para la solicitar la realización de actos jurídicos y operaciones materiales de su competencia, debiendo recaer resolución de la autoridad en el término de tres meses. Destaca también una regulación general del procedimiento de concesiones de servicio público; la creación de la Unidad de Supervisión Administrativa en cada dependencia (también contemplada en proyecto de 1977) para vigilar el cumplimiento y ejecución de las disposiciones de este ordenamiento; la Defensoría de Oficio para prestar asesoría jurídica gratuita en materia administrativa tendiente a favorecer a los ciudadanos, por mencionar tan sólo algunos aspectos relevantes del importante trabajo realizado por Fernando Serrano Migallón.

De esta forma, encontramos que la técnica codificadora adoptada en el derecho administrativo mexicano ha sido precisamente el sistema parcial

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 131.

¹⁸⁵ *Idem*.

por materias. Al respecto, Acosta Romero advierte: "En México puede apreciarse un gran movimiento hacia la codificación parcial por materias. En el ámbito federal tenemos al Código Fiscal de la Federación que, en nuestra opinión, es muy limitado para la materia fiscal en su primera parte y, en la segunda, propiamente no es materia fiscal la que regula, sino el proceso administrativo, Ley Aduanera de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Salud, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, que contiene disposiciones sustantivas y adjetivas que son verdaderos códigos en su materia"¹⁸⁶.

El problema, señala Acosta Romero, es que dentro de la tendencia a la especialización, ésta ha derivado en la dispersión, refiriendo el caso de la legislación bancaria y financiera en la que no se han unificado las normas en su solo cuerpo legal, sino que esta regulada a través de diversas leyes¹⁸⁷.

En el ámbito local, señalan Rafael Martínez Morales¹⁸⁸ y Miguel Acosta Romero¹⁸⁹, el Estado de Chihuahua es el único en la República Mexicana que cuenta con un "Código Administrativo", publicado en el periódico oficial de dicha entidad a través del decreto 54, con fecha 13 de enero de 1960, y cuyo contenido se divide en 12 partes¹⁹⁰:

¹⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 52.

¹⁸⁷ Idem.

¹⁸⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael I., "DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO", Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1992, p. 24.

¹⁸⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., pp. 52 y 53.

¹⁹⁰ Ibídem, p. 53.

- 1ª parte. De la estructura, relaciones y funciones del gobierno interior del Poder Ejecutivo.
- 2ª parte Ministerio Público.
- 3ª parte Gobernación.
- 4ª parte Educación Pública.
- 5ª parte Trabajo y Previsión Social.
- 6ª parte Salubridad y Asistencia Social.
- 7ª parte Comunicaciones y Obras Públicas.
- 8ª parte Agricultura y Ganadería.
- 9ª parte Economía.
- 10ª parte De las responsabilidades y sanciones.
- 11ª parte De los procedimientos y recursos administrativos.
- 12ª parte Regímenes patrimonial y financiero del estado.

Este es en efecto un código general, aunque desde luego dentro del ámbito local, cuyo ejemplo pudiera resultar provechoso para otras entidades federativas, sumándonos a la opinión de Acosta Romero en este sentido¹⁹¹.

En cuanto a la codificación parcial en el ámbito local existen códigos fiscales en los Estados de Guanajuato (desde 1961); de Nuevo León (desde 1965); y de México (desde 1971)¹⁹².

En resumen, observamos que nuestro país no ha escapado a la dificultad de contar un "Código Federal Administrativo" que pudiera integrar los principios generales del Derecho Administrativo y las disposiciones

¹⁹¹ Señala Miguel Acosta Romero que la legislación administrativa en materia local es casi nula, resultando conveniente en este ámbito la codificación general: "Como puede apreciarse, se trata de un Código Administrativo general para el Estado y, en este aspecto, sí es conveniente que las entidades federativas sigan ese ejemplo, ya que se nota una casi ausencia de orden en la legislación administrativa local". Idem.

¹⁹² Idem.

normativas para todas las materias que comprende esta rama jurídica en el ámbito federal. En efecto, el sistema jurídico mexicano ha adoptado la codificación parcial por materias en este campo. Bajo estas circunstancias, reiteramos que la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo representa un importante avance al establecer un criterio de unificación en la materia procedimental, ante la existencia de una gran cantidad de leyes y reglamentos administrativos.

CAPITULO TERCERO
COMENTARIOS A LA
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO TERCERO

COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. BASES CONSTITUCIONALES PARA LA CREACION DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Respecto a las bases constitucionales para la creación de una "Ley Federal de Procedimiento Administrativo", señalaba ya Fauzi Hamdán Amad en su obra "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa" que existen los fundamentos constitucionales para la creación de un código de esta naturaleza, aplicables también, en nuestra opinión, a la ley que comentaremos posteriormente, afirmando que éstos se encontraban previstos en la Fracción XXX del Artículo 73, fracción I del artículo 89 y artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.¹⁹³

El primero de estos fundamentos se desprende de la facultad general que tiene el Congreso Federal para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades conferidas a los poderes de la Unión:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I.....

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"¹⁹⁴

¹⁹³ HAMDAN AMAD, Fauzi, Op. cit., pp. 258 y 259.

¹⁹⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. texto vigente.

De esta forma, el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para expedir una ley de esta naturaleza, con objeto de que sea organizada y sistematizada la función administrativa, conforme lo advierte Fauzi Hamdán¹⁹⁵, prevista ésta última en la fracción I del artículo 89 Constitucional que confiere al Presidente de la República la facultad siguiente:

"ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

..."¹⁹⁶

Los artículos 14 y 16 constitucionales, como se analizó en la parte correspondiente dentro del capítulo primero de este trabajo, establecen la garantía de audiencia, la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento y el principio de legalidad.

Una vez identificadas bases constitucionales que sustentan la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precisaremos su naturaleza y, por ende, la exclusión dentro de su contenido, aunque sea a manera de regla general, de la parte sustantiva y procesal del Derecho Administrativo.

¹⁹⁵ HAMDAN AMAD, Fauzi, Op. cit., p. 259.

¹⁹⁶ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

2. EXCLUSION DE LA PARTE SUSTANTIVA.

Durante el desarrollo del capítulo segundo referente a "La Codificación Administrativa", concluimos que resultaría verdaderamente difícil, aunque no imposible, la elaboración de un Código Federal Administrativo que, con tal carácter, comprendiera las partes sustantiva, procedimental y procesal de esta rama jurídica.

Dentro de la doctrina mexicana se había destacado ya la necesidad de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para proveer de certeza jurídica al particular frente a la administración pública federal, excluyendo de dicho ordenamiento a la parte sustantiva y procesal del derecho administrativo, en mérito a la dificultad antes referida.

De esta forma, finalmente se formalizó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada el día 4 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y cuya vigencia iniciará a partir del 1o. de junio de 1995, la cual, sin embargo, contempla algunos principios sustantivos al regular en su título segundo el "Régimen Jurídico de los Actos Administrativos". Consideramos que esta inclusión parcial de la parte sustantiva se debe precisamente a que siendo el acto administrativo el resultado natural de todo procedimiento administrativo, según se determinó en la parte inicial de esta investigación, implica la necesidad de establecer los lineamientos básicos de esta figura jurídica.

3. EXCLUSION DE LA PARTE PROCESAL.

Resulta lógica entonces la exclusión de la parte procesal o contenciosa del derecho administrativo de una ley como la que pretendemos analizar, ya que además, en la actualidad, nuestro sistema jurídico no cuenta con un "Tribunal Federal de Justicia Administrativa".

Al respecto, la doctrina ha considerado la conveniencia de unificar el derecho procesal administrativo dando lugar a la creación de un tribunal como el que se ha referido, ante el cual se dirimirían las controversias entre los órganos de la Administración Pública Federal y los particulares.

No profundizaremos sobre el particular, debido a que ese tema debe ser tratado por separado a través de una investigación detallada, que rebasaría los objetivos de este trabajo.

4. COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 4 DE AGOSTO DE 1994.

Una vez que hemos procurado conocer previamente un panorama general sobre los antecedentes y principios han dado lugar a la promulgación de la nueva "Ley Federal de Procedimiento Administrativo", procederemos al análisis de su contenido, citando primeramente sus disposiciones en forma textual, con objeto de hacer los comentarios que consideremos pertinentes, con base en el criterio que hemos podido normar a través del desarrollo de esta investigación.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ¹⁹⁷

TITULO PRIMERO DEL AMBITO DE APLICACION Y PRINCIPIOS GENERALES CAPITULO UNICO

ART. 1.- *Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas.

COMENTARIO: Del análisis del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (a la cual también nos referiremos en forma abreviada como "LFPA"), se establece en principio que la ley es de orden e interés públicos.

¹⁹⁷ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. aprobada por el H. Congreso de la Unión el 14 de julio de 1994, promulgada por el Presidente de la República el 29 de julio del mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994.

Conviene entonces precisar brevemente la noción jurídica de estos conceptos. Al efecto, Francisco M. Cornejo Certucha, se refiere al "interés público" como "el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado"¹⁹⁸. Así tendríamos que al ser satisfecha una pretensión de interés público se beneficiará a todos los miembros de una colectividad, en tanto que las pretensiones de "interés privado", producirán beneficios sólo para determinadas personas o grupos.

Ahora bien, por lo que se refiere al orden público, Rolando Tamayo y Salmorán advierte que en un sentido técnico, dentro de la dogmática jurídica, se entiende por "orden público" al "conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la «autonomía de la voluntad») ni por la aplicación de derecho extranjero"¹⁹⁹. Además, el orden público no sólo se limita a normas legisladas sino también a prácticas, tradiciones, e instituciones sociales de la comunidad, que integran su "cultura" jurídica²⁰⁰. Así, algunas veces las propias disposiciones legislativas se declaran, expresamente, de orden público y en otras corresponde a los tribunales "si en determinadas circunstancias, un acto es contrario al orden público nacional"²⁰¹.

¹⁹⁸ CORNEJO CERTUCHA, Francisco M., en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 1779.

¹⁹⁹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, pp. 2279 y 2280.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 2280

²⁰¹ *Idem*.

Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, se establece que la LFPA será aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada. Debemos precisar cuales son los organismos administrativos que comprende la Administración Pública Federal centralizada. En primera instancia el Artículo 90 Constitucional establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación²⁰².

De esta forma, el párrafo segundo del Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁰³ (LOAPF), establece que los órganos que integran a la Administración Pública centralizada son: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Asimismo, el artículo 5 de dicha ley establece que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, por lo que podría considerarse dentro de la administración pública centralizada. En primera instancia, debemos tomar en cuenta que, por el ámbito de jurisdicción en que este servidor público se desempeña, resulta evidente que no tiene un carácter federal sino local. Lo mismo sucede con el órgano denominado "Departamento del Distrito Federal", al cual nos referiremos más adelante, independientemente de que

²⁰² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

²⁰³ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, texto vigente.

señalaremos en la parte final de este comentario los aspectos más relevantes de las reformas constitucionales sobre este particular.

En relación con la Presidencia de la República, existen algunas consideraciones interesantes de la doctrina.

Así, Gabino Fraga, entre otros autores, habla del doble carácter que tiene el Presidente de la República como órgano político y órgano administrativo. Su carácter de órgano político, señala este autor, "...deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado"²⁰⁴. En cuanto a su labor administrativa, que es la que nos interesa, ésta se configura, "...al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo"²⁰⁵, esto es, ejecutando las leyes. La diferencia entre uno y otro carácter, afirma Fraga, radica en que como autoridad administrativa, el Presidente de la República se constituye en el jefe de la Administración Pública Federal realizando o siguiendo la voluntad del legislador y como órgano político realiza su propia voluntad, que se traduce como la voluntad del Estado en virtud del carácter representativo con que la realiza²⁰⁶.

Asimismo, el Presidente de la República cuenta con unidades de apoyo y asesoría para sus actividades oficiales. Al respecto, Rafael Martínez Morales advierte que por la naturaleza jurídica de dichas unidades, éstas no realizan actos de autoridad, ya que su labor es "de meras auxiliares en las tareas que le competen al jefe del Poder Ejecutivo"²⁰⁷.

²⁰⁴ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 173.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ Ibidem, pp. 173 y 174.

²⁰⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael, Op. cit., pp. 71 y 72.

Por lo que se refiere a los *Departamentos Administrativos*, y concretamente al órgano llamado *Departamento del Distrito Federal*, señala Miguel Acosta Romero que éste "...se constituye como la administración pública de esa entidad que depende del Poder Ejecutivo Federal"²⁰⁸. Al efecto, establece el Artículo 44 de la LOAPF:

"ARTICULO 44.- Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos"²⁰⁹.

El Departamento del Distrito Federal es, afirma Acosta Romero, "una autoridad federal, pero local, cuya competencia se restringe a su ámbito territorial, pues por otra parte, puede afirmarse que existen autoridades federales que tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la República"²¹⁰, como lo serían las Secretarías de Estado.

Es pertinente citar algunos aspectos relevantes de la reforma del artículo 122 constitucional, publicada el día 25 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, que establece lo siguiente:

"ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos

²⁰⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 251.

²⁰⁹ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, texto vigente.

²¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 252.

de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece la Constitución.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

c)

d) Las bases para la organización de la administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e)

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;
- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;
- c)

VI. El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

- a) El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

....."211

²¹¹ "Decreto por el que se reforman los Artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.

De acuerdo con el artículo quinto transitorio de dicho Decreto, se establece que el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho funcionario asuma su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI de artículo 73 vigente al momento de entrar en vigor este Decreto, manteniendo la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal.

Para finalizar con el análisis del artículo 1 de la LFPA, en cuanto a las materias que quedan excluidas de esta ley, encontramos que éstas cuentan con un ordenamiento especial que las regula y les establece su propio procedimiento, algunas incluso de reciente promulgación.

ART. 2.- *Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.*

COMENTARIO: Se establece que la LFPA se aplicará supletoriamente a las materias reguladas por la misma, esto es que las leyes que no cuentan con un procedimiento se sujetarán al previsto por esta ley, pero aquellas en que sí se ha establecido un procedimiento administrativo, sólo se aplicará en forma supletoria al no existir disposición sobre un aspecto concreto.

Asimismo, siguiendo ese orden de aplicación, para los aspectos no contemplados en la nueva LFPA, regirá supletoriamente lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

TITULO SEGUNDO
DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
CAPITULO PRIMERO
DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ART. 3.- *Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

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 previstas 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 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.

COMENTARIO.- Establece este título los requisitos del acto administrativo que, como advertimos en el capítulo correspondiente de este trabajo, será el producto o resultado del procedimiento administrativo. El establecimiento de las bases que integran la figura jurídica conocida como *acto administrativo*, debería en principio quedar comprendida en un ordenamiento sustantivo y no en uno adjetivo como lo es la ley materia de nuestro análisis; sin embargo, esta inclusión se hace necesaria toda vez que no existe otro ordenamiento que regule esta figura, según lo apuntábamos al iniciar este capítulo.

Concretamente por lo que se refiere a este artículo, observamos que los elementos y requisitos enunciados en el mismo, recogen los principios sustanciales señalados por la doctrina al respecto: ser emitido por órgano competente a través de servidor público (u órgano colegiado), acatando las disposiciones previstas en la ley o decreto para la emisión del acto, hacer constar la firma de la autoridad que lo expida y la mención del órgano del que emana, tener un objeto determinado y preciso, que cumpla con la finalidad del interés público, estar fundado y motivado, ser expedido sin que medien error o vicios sobre el motivo o fin que persiga el acto.

Asimismo, se señalan como requisitos de forma: la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre de las personas, señalar lugar y fecha de emisión, mencionar la oficina donde pueda consultarse el expediente respectivo en el caso de actos que deban notificarse, indicar los recursos que procedan tratándose de actos recurribles (lo que nos parece plausible ya que esta disposición será de gran beneficio para el gobernado al hacerse de su conocimiento los medios de defensa de que dispone), y ser expedido decidiendo sobre todos los

puntos propuestos por las partes o que señale la ley, atendiendo al principio de exhaustividad de la resolución.

De lo anterior observamos que, en cuanto a sus elementos y requisitos, la regulación del acto administrativo en la LFPA establece adecuadamente los principios sustanciales y formales de esta figura, pese a que curiosamente no establece un concepto del mismo.

El proyecto de "Código Federal de Procedimientos Administrativos" elaborado por Fernando Serrano Migallón, publicado en 1993 y referido en la parte final del Capítulo Segundo de nuestro trabajo, incluye en su artículo 5 la siguiente definición de acto administrativo: "ARTICULO 5.- Acto administrativo es aquél que por su procedencia emana de una autoridad administrativa; por su naturaleza es concreto o especial, y por su alcance afecta positiva o negativamente la esfera jurídica de las personas"²¹². En nuestra opinión, si ya se precisaron sus requisitos en la nueva LFPA, incluso su clasificación en el artículo 4 de la misma, sería apropiado establecer un concepto legal de lo que debe entenderse como acto administrativo. Al efecto, consideramos que la definición del citado autor es correcta, a la que quizás agregaríamos una parte final, para quedar redactado de la siguiente forma: "Acto administrativo es aquél que por su procedencia emana de una autoridad administrativa; por su naturaleza es concreto o especial, por su alcance afecta positiva o negativamente la esfera jurídica de las personas; y por su finalidad persigue la preservación del interés público".

²¹² SERRANO MIGALLON, Fernando, Op.cit., p. 80.

Finalmente, como mera observación de forma al artículo que se comenta de la LFPA, se repite el contenido de las fracciones V y VI en cuanto al requisito de fundamentación y motivación, y el de las fracciones I y XI, respecto a expedición del acto por órganos colegiados, sujetándose a las formalidades que señale la ley.

ART. 4.- *Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes.*

Cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación, para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación.

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación, en el Diario Oficial de la Federación.

COMENTARIO.- Como indicábamos en el comentario del artículo anterior, la LFPA no establece un concepto legal de acto administrativo, ya que solamente señala sus elementos y requisitos. Sin embargo, el artículo 4o. establece una clasificación de actos administrativos generales y particulares. Entre los generales incluye a los decretos, acuerdos y

circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, donde se incluirían los reglamentos como lo precisa el segundo párrafo de este precepto.

Tenemos en primera instancia que los decretos, obedecen a "decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales por su importancia deben ser publicadas", según lo apunta Rafael Martínez Morales²¹³. En su acepción administrativa, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen la voz decreto como "Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública"²¹⁴. De esta forma, los decretos llamados administrativos o ejecutivos, si podrían considerarse actos administrativos de carácter general, de conformidad con el precepto que se comenta, incluyendo los llamados *decreto-ley* para los casos que se prevén en los artículos 29 y 131 constitucional en su segundo párrafo, referentes a los casos en que podrá determinarse la suspensión de garantías y en materia de comercio exterior, respectivamente.

Por lo que hace a los acuerdos, dentro del campo jurídico-administrativo, Rafael Martínez Morales lo define como "la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente"²¹⁵. Sobre el particular, Miguel Acosta Romero señala que "En Derecho Administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito"²¹⁶. De lo anterior podemos determinar que también los acuerdos podrán incluirse en los actos administrativos de carácter general,

²¹³ MARTINEZ MORALES, Rafael, Op. cit., p. 296.

²¹⁴ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op. cit. p. 217.

²¹⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael, Op. cit., p. 300.

²¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, p. 832.

dependiendo del asunto sobre el que versen, cuando sus consecuencias tengan efectos externos y generales.

En relación a las circulares, se ha incurrido en darles una aplicación de observancia general, siendo que por su naturaleza, éstas tienen efectos en el ámbito interno de la administración, ya que orientan, aclaran, precisan interpretaciones legales o reglamentarias por parte de un funcionario jerárquicamente superior a otro inferior, como atinadamente lo señala Martínez Morales²¹⁷. El contenido de las circulares es variable, estableciendo decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación, procedimientos de carácter interno, aunque efectivamente en la práctica su alcance rebasa en ocasiones su esencia para convertirse en verdaderos reglamentos de la ley, como advierte Acosta Romero²¹⁸. Debemos reconocer que algunas sí trascienden en este sentido, pero reiteramos que en todo caso sus disposiciones deberían adoptar otra figura más idónea.

En cuanto al reglamento, Gabino Fraga emite una concepción que nos parece apropiada: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo"²¹⁹. Desde luego, al tener las normas del reglamento una naturaleza abstracta e impersonal, esta figura es incluida entre los actos administrativos de carácter general.

²¹⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael. Op. cit., p. 298.

²¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 829.

²¹⁹ FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 104.

Todas estas disposiciones y resoluciones de carácter administrativo tienen fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 y artículo 92 de nuestra Ley Suprema²²⁰ que establecen:

"ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

.....";

"ARTICULO 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes de Estado del Presidente deberán ser firmados por el Secretario o Jefe del Departamento a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Ahora bien, en el segundo párrafo del artículo que se comenta se establece una medida que no se contemplaba anteriormente en todas las leyes administrativas, al establecer la previa publicación de proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y actos administrativos de carácter general cuando afecten el interés público, dando la oportunidad al gobernado de formular observaciones sobre las medidas propuestas, estableciendo un plazo de 60 días para tal efecto, salvo el caso de que el ordenamiento respectivo estableciera otro diferente.

Finalmente se dispone que los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación en el Diario Oficial de la Federación,

²²⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

seguramente para su mejor comprensión y entendimiento, aunque sería pertinente en nuestra opinión fijar el plazo de antelación con que deberán ser publicados a su aplicación.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ART. 5.- *La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.*

COMENTARIO.- Se establecen como efectos de la omisión de alguno de los elementos esenciales la nulidad y por la omisión de los requisitos de forma la anulabilidad del acto administrativo, según se podrá observar en lo dispuesto por los siguientes artículos.

No obstante, este precepto no contempla la "inexistencia" del acto administrativo, como una de las consecuencias derivadas de la omisión de requisitos esenciales, lo cual genera una confusión respecto a lo que se establece en el artículo 91 de la LFPA, que se analizará en su oportunidad.

ART. 6.- *La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos establecidos en las Fracciones I a XI del Artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.*

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.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

COMENTARIO.- En cuanto a los efectos de la nulidad del acto administrativo, esta ocurrirá cuando se cumplan uno o más de los requisitos que a continuación se señalan:

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

- *Estar fundado y motivado;*
- *Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- *Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- *Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; y*
- *Mencionar el órgano del cual emana.*

Si se declara la nulidad, no existe obligación de ejecutar ni obedecer el acto, pero se podrá emitir uno nuevo.

La nulidad tendrá desde luego efectos retroactivos, pero de haberse realizado el acto, sin posibilidad de subsanar los efectos de éste, solamente dará lugar a responsabilidad del servidor público.

Tal vez el riesgo en este caso sería esperar a la declaración de nulidad, para poder acogerse al derecho de no obedecerlo o ejecutarlo.

ART. 7.- *La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.*

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 plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

COMENTARIO.- Consideramos que la anulabilidad del acto por la omisión de los requisitos de forma en los términos a que se refiere este artículo, no tiene más efectos que el de solicitar sean cumplidos íntegramente dichos requisitos, pues de cualquier forma deberá ejecutarse y cumplirse el acto dispuesto. Estimamos que debería establecerse un plazo para la subsanación, una vez que sea advertida y señalada por el particular o por el propio órgano.

En cuanto a los que se consideran requisitos de forma, tenemos lo siguientes:

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

CAPITULO TERCERO

DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ART. 8.- *El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea al caso.*

COMENTARIO.- Lo dispuesto en este artículo ratifica que debe obtenerse la declaración de nulidad ya sea por la vía administrativa o judicial.

ART. 9.- *El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.*

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

COMENTARIO.- Nos parece adecuado lo dispuesto en este precepto, pues además de recoger los principios de efectos de validez a través de notificaciones o de actos de inspección, investigación o vigilancia, dispone que el acto administrativo se considere eficaz desde el momento de su emisión cuando sus efectos beneficien al particular.

ART. 10.- *Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.*

COMENTARIO.- En efecto se pueden dar actos que requieran no sólo de la participación de un órgano administrativo, sino de otros órganos o autoridades distintas del que los emita. Tal sería el caso de un dictamen de carácter técnico o jurídico de algún órgano especializado en la rama sobre la que versa el asunto o en relación con alguno de los aspectos que son involucrados en éste. Por referir un ejemplo, el artículo 23 de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras²²¹ establece la constitución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que estará integrada por los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, quienes podrán designar a un Subsecretario como suplente. Entre las atribuciones asignadas a la Comisión, la fracción III del artículo 26 de la citada ley dispone que será órgano de consulta obligatoria en materia de inversión

²²¹ LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, texto vigente.

extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

CAPITULO CUARTO DE LA EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ART. 11.- *El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:*

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a 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.

COMENTARIO.- Resultan lógicas las causas de extinción del acto administrativo previstas en este artículo: por que ya cumplió su cometido; por que expiró el plazo de vigencia en que éste surtiría efectos; por estar sujeto a condición o término suspensivo y éste no se de en el plazo señalado para tal efecto (en este caso tendríamos que el acto nunca llega a

producirse); así como por darse una condición resolutoria, esto es, cualquier circunstancia que ponga fin a los efectos del acto.

Son de resaltar las fracciones V y VI de este precepto ya que se establece la posibilidad de que el acto administrativo pueda concluir por renuncia del interesado o por revocación, del mismo por parte de la autoridad administrativa, salvaguardando siempre el interés público, ya que como se ha mencionado anteriormente, su preservación constituye el fin de la actuación administrativa.

TITULO TERCERO
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

***ART. 12.-** Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.*

COMENTARIO.- Finalmente se establece en esta ley un procedimiento administrativo ordinario tipo al que se sujetarán las gestiones de los particulares ante la Administración Pública Federal, y el que deberá observar ésta en el desenvolvimiento de la función administrativa, la que es definida por Andrés Serra Rojas como "la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones

con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control"²²².

ART. 13.- *La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.*

COMENTARIO.- Observamos que este precepto incorpora los importantes principios que se venían apuntando durante el análisis de la doctrina en relación a la actuación administrativa: economía y celeridad, ya que el procedimiento administrativo se caracteriza por la ausencia de formalismos y la autoridad no podrá requerir al interesado más que aquellos que le exija la ley, haciendo posible dictar una pronta resolución; eficacia, en cuanto a la exhaustividad y ejecución de sus efectos resolutivos; legalidad, a través de la debida y estricta observancia de la ley como límite de sus facultades; publicidad, permitiendo a los interesados, por ejemplo, conocer el estado de avance que guarda su trámite cuando lo soliciten o haciendo del conocimiento público sus resoluciones en los términos que dispone el artículo 4 de la ley; e incluso la buena fe, presumiendo en este caso que el particular obrará con la mejor intención en cuanto a sus planteamientos y al cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la ley para lograr la eficacia del procedimiento.

Consideramos que debería agregarse aquí como regla el principio de *gratuidad*, pese a que en la práctica se cobran una serie de derechos por la actuación de la Administración Pública Federal en diversos trámites, inclusive, en algunos casos, hasta por el estudio de una solicitud. Al

²²² SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., pp. 58 y 59.

respecto, Fauzi Hamdán Amad advierte: "Como una manifiesta agresión al principio de gratuidad debiera estructurarse la supresión de la multitud de los mal llamados derechos por la tramitación y obtención de licencias, permisos y autorizaciones, que injustificadamente se imponen a los particulares, duplicando, de manera inconstitucional, la recaudación a los particulares por la actuación de la Administración Pública"²²³.

ART. 14.- *El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.*

COMENTARIO.- Se establece la iniciación de oficio o a petición de parte, como de hecho sucede en la práctica. Por mencionar un ejemplo, las visitas de verificación se inician de oficio, en tanto que los procedimientos de solicitud de concesiones o permisos se inician a petición de parte.

ART. 15.- *La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.*

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

²²³ HAMDAN AMAD, Fauzi. Op. cit., p. 262.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

COMENTARIO.- Tenemos entonces que para iniciar el procedimiento administrativo a petición de parte, deberán observarse las siguientes reglas:

Hacerlo por escrito, dirigido al órgano administrativo de que se trate, anotando fecha y lugar de emisión, señalar nombre del solicitante en caso de ser persona física o la razón o denominación social en el caso de personas morales, nombre de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones en relación con dicho trámite y en su caso nombre de la(s) persona(s) autorizada(s) para tales efectos, los hechos o razones que dan origen a la petición, los puntos petitorios y, desde luego, firmar dicho escrito o imprimir huella digital en caso de no poder firmarlo.

En su caso, deberán acompañarse los documentos que acrediten la personalidad, como lo sería el testimonio público que contenga un mandato general, o una carta poder, además de cualquier otro documento que establezcan los ordenamientos correspondientes atendiendo al caso concreto. De lo que establece, la fracción IV del artículo 16 de esta ley entendemos que se podrá solicitar el cotejo de documentos exhibidos para acreditar personalidad o de cualesquiera otros originales que se presenten con carácter devolutivo.

ART. 16.- *La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:*

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 propongan 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.

COMENTARIO.- Como observamos, este artículo precisa el límite de las facultades y obligaciones conferidas a la Administración Pública Federal frente al particular, con base en el principio de legalidad, es decir, en estricto apego a las facultades que lo son conferidas en la ley.

Sólo podrá solicitarse la comparecencia de los particulares cuando lo establezca la ley, a través de citación donde se especifique concretamente el objeto de la comparecencia, señalando fecha, hora, lugar y los efectos de no atenderla. Desde luego dicha citación deberá estar fundada y motivada adecuadamente.

En las visitas de verificación se podrán solicitar informes, documentos u otros datos, *sólo en los casos previstos en la ley.*

La fracción III del artículo en comento, representa un importante avance ya que por fin se reconoce expresamente el derecho del particular de conocer el estado que guardan los trámites en que tenga interés jurídico y a obtener copias de los documentos que requiera en relación a los mismos. En la

práctica, a falta de una disposición de esta naturaleza era un verdadero misterio conocer el avance de diversas gestiones administrativas, muchas veces paralizadas inexplicablemente, lo que generaba un estado de incertidumbre para el interesado que debía confiarse de los informes que pudiera rendirle, en su caso, un servidor público.

La fracción IV, como mencionábamos en el comentario del artículo anterior, resulta también importante pues en muchas ocasiones llegan a extraviarse documentos originales que tienen verdadera importancia para los interesados, independientemente de que se podía dar lugar al hecho de que se presumieran no remitidos.

La fracción V establece la obligación de recibir las pruebas aceptadas por la ley (a excepción de la confesional de los servidores públicos conforme a lo que dispone el artículo 50 de la LFPA), así como oír y considerar los alegatos para dictar su resolución.

La fracción VI evitará que se soliciten al particular documentos en forma arbitraria, en mérito a las normas aplicables al procedimiento o requerir de nueva cuenta los que ya obran el expediente administrativo.

La fracción VII consideramos que tiene especial importancia pues a pesar de que en muchas dependencias de la Administración Pública Federal existen unidades de información y consulta jurídica y técnica, en muchas otras el particular debe recorrer una serie de empleados públicos que lo llenan de confusiones y dudas acerca del trámite que pretende realizar. En este sentido se da uniformidad a esta obligación, lo que implicará el establecimiento de unidades o módulos de consulta para su cabal cumplimiento.

Las fracción VIII establece el principio de acceso a los archivos y registros, relacionado también con lo previsto en la fracción III antes mencionada.

La fracción IX al parecer establece un principio de reciprocidad, ya que si bien el artículo 8o. Constitucional que consagra el derecho de petición dispone que éste deberá ejercerse en forma respetuosa ante las autoridades, por qué no obligar a éstas a ofrendar el mismo respeto y cordialidad a los particulares.

La fracción X es muy importante pues establece la obligación de dictar resolución *expresa*, esto es, por escrito, sobre todas las peticiones que le formulen a la autoridad administrativa, lo mismo que en los procedimientos de oficio que afecten a terceros, dentro del plazo fijado por la ley. Sin embargo, la eficacia de esta valiosa disposición se ve bastante limitada por lo previsto en el artículo 17 que a continuación comentaremos.

ART. 17.- *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.*

En 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.

COMENTARIO.- Sin afán de incurrir en un comentario audaz, sino de manifestar nuestras mejores intenciones en favor del eficaz desenvolvimiento de los servicios que debe prestar la Administración Pública Federal, creemos que la regulación del silencio administrativo en el artículo 17 contradice el principio de certeza jurídica, bajo el cual fue creada esta ley. Ya en materia fiscal se contemplaba en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación²²⁴ la negativa ficta si transcurridos cuatro meses desde la promoción de la petición no recaía resolución sobre el mismo. En cuanto al derecho de petición, que como mencionamos anteriormente queda consagrado en el artículo 8o. Constitucional, la jurisprudencia se había encargado de señalar el mismo plazo como razonable para emitir una resolución a los asuntos planteados a la Administración Pública Federal. Finalmente, la LFPA establece que de no recaer o dictarse resolución sobre la petición planteada se entenderá como resuelta en sentido negativo. Pero la desilusión del gobernado no termina ahí, ya que si además se recurre la negativa por falta de resolución y no se emite de nueva cuenta respuesta en el mismo plazo, se entenderá como confirmada en sentido negativo.

Entendemos que existen algunos asuntos que por su naturaleza requieren una serie de estudios técnicos o procedimientos afines que en ocasiones hacen difícil su resolución en un plazo de cuatro meses. Pero éstos son la excepción y no la regla.

Consideramos que el dejar en estado de incertidumbre al particular durante ocho meses si se suman los plazos en que se da la negativa ficta y la confirmación de ésta al recurrirla, contradice el espíritu de esta ley.

²²⁴ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981, texto vigente.

En nuestra opinión debería establecerse como regla la afirmativa ficta, lo que obligaría en todo caso hacer más eficiente el aparato burocrático, sin perjuicio de que previo a la expiración del plazo de cuatro meses de no haberse normado el criterio de resolución, se pudiera dirigir oficio al particular exponiendo el estado que guarda su gestión, ya que se le perjudica al establecer como regla general que la pretensión le será negada, siendo que su estudio podría estar pendiente de solución atendiendo a determinados dictámenes o circunstancias que llegarán a cumplirse.

ART. 18.- *El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a éstos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley.*

COMENTARIO.- Se incorpora en este artículo uno de los principios más importantes del procedimiento administrativo: el principio de oficiosidad. La oficiosidad, como obligación de los órganos de la Administración Pública Federal, consiste en que no se requerirá el impulso del particular para que se continúe el desarrollo del procedimiento, *ya que la autoridad deberá proceder con las gestiones y actividades necesarias para que éste siga su curso.* Lo anterior no impide que el particular pueda promover el seguimiento del procedimiento, recayendo en él la obligación de realizar las actuaciones que le competan, bajo pena de que pueda declararse la caducidad, que en mérito a lo dispuesto en el artículo 60 de la propia ley, se producirá en aquellos procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo. En este caso, el órgano administrativo le advertirá al interesado que

transcurridos tres meses sin que se haya dado respuesta a las actuaciones necesarias, se producirá la caducidad.

CAPITULO SEGUNDO DE LOS INTERESADOS

ART. 19.- *Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado.*

La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

COMENTARIO.- Nos parece bastante apropiada la disposición de este artículo ya que recogiendo los principios del derecho común, para la representación de personas físicas y morales, permite además la ratificación de firmas ante la autoridad y no necesariamente ante fedatario público lo cual genera gastos al particular.

Como se ha venido dando en la práctica, se permite al interesado por sí mismo o a través de su representante legal, autorizar en sus promociones a las personas que juzgue convenientes para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fuere necesarias para el procedimiento, incluyendo la interposición de recursos.

ART. 20.- *Cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término.*

COMENTARIO.- En diversos casos un asunto tiene consecuencias jurídicas no sólo para una sino para varias personas. Por ello es adecuado establecer el principio del representante común, y a falta de designación de éste, nos parece apropiada también la disposición de que sea considerado con tal carácter el primero de los promoventes señalados.

CAPITULO TERCERO

IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

ART.21.- *Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:*

1. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquel; 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 objetivamente 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.

COMENTARIO.- Este artículo contempla también un importante avance dentro del procedimiento administrativo, puesto que establece los supuestos en que el servidor público por sí mismo, su superior, o a instancia de la parte interesada, deberá de abstenerse de conocer o intervenir en el procedimiento administrativo por no garantizar la imparcialidad de la resolución que se llegare a dictar, al tenor de las siguientes causales:

Fracción I

Cuando tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante cuya resolución pudiera influir en la de aquél, comprendiendo por sí misma esta prohibición cualquier circunstancia que de alguna manera afecte la imparcialidad del dictamen de la autoridad sobre el procedimiento;

Cuando sea administrador de la sociedad interesada (siendo por ejemplo miembro del Consejo de Administración o Administrador Unico de una sociedad mercantil), o se encuentre involucrado en un litigio pendiente con la parte interesada;

Fracción II

Cuando tengan interés en el asunto:

a) Su cónyuge;

b) Sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado. El artículo 293 del Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) establece que el parentesco por consanguinidad "*...es el que existe entre personas que descienden de un mismo progenitor*"²²⁵, esto es, el que se dá entre las personas que descienden unas de otras. De esta forma, el parentesco por consanguinidad podrá ser en línea ascendente: padres, abuelos, bisabuelos, etcétera; o en línea descendente: hijos, nietos, bisnietos, etcétera ;

²²⁵ CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1928, en vigor a partir del 1o. de octubre de 1932, según decreto publicado en el mismo diario el día 1o. de septiembre de 1932, texto vigente.

c) Los colaterales dentro del cuarto grado. Frecuentes dificultades tiene la gente para determinar en que grado se ubican sus parientes por línea colateral, o mejor dicho en línea transversal conforme lo establece nuestra legislación civil. Sobre el particular, la parte final del artículo 297 del CCDF establece que la línea transversal "...se compone de la serie de grados entre personas que, sin descender unas de otras, proceden de un progenitor o tronco común"²²⁶. De esta forma, el artículo 300 del mismo código dispone: "*En la línea transversal los grados se cuentan por el número de generaciones, subiendo por una de las líneas y descendiendo por la otra, o por el número de personas que hay de uno a otro de los extremos que se considera, excluyendo la del progenitor o tronco común*"²²⁷. De lo anterior, tenemos por ejemplo que los hermanos son parientes colaterales en segundo grado, pues partiendo de un extremo (uno mismo) se sube hacia el padre (progenitor o tronco común) y se baja hacia el otro hijo de nuestro padre (hermano), esto es, se cuentan tres personas, pero se excluye al progenitor o tronco común como establece el artículo 300 antes citado. En otro caso tendríamos que entre primos (hijos de dos hermanos) existe el parentesco por línea colateral en cuarto grado, subiendo por una de las líneas al abuelo (progenitor o tronco común) donde se pasan dos generaciones sin contar a éste último y se baja por la otra línea pasando por otras dos generaciones hasta llegar al otro nieto que es nuestro primo. Atendiendo al nivel en que se encuentren los parientes en los extremos, la línea colateral puede ser igual (hermanos, primos) o desigual (tíos en relación con sobrinos).

²²⁶ Idem.

²²⁷ Idem.

d) Los parientes afines dentro del segundo. Esta limitante comprendería suegros y cuñados ya que el parentesco por afinidad surge de la relación jurídica derivada del matrimonio, entre un cónyuge y los parientes consanguíneos del otro (artículo 294 CCDF²²⁸). En el lenguaje común se conocen también como parientes políticos.

Fracción III

También es limitante que 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.

Fracción IV

La fracción IV del artículo dispone como impedimento el hecho de que exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que las demuestre objetivamente con cualquiera de los mencionados en el párrafo anterior. Creemos sinceramente que es difícil, aunque no imposible, llegar a probar esta causal.

Fracción V

Que el servidor público intervenga como perito o testigo en el asunto de que se trata. Por la naturaleza y efectos que tiene la actuación de un

²²⁸ Idem.

perito o de un testigo, no se garantizaría la imparcialidad de la resolución;

Fracción VI

Que el servidor público tenga cualquier tipo de relación de servicio con las partes interesadas en el asunto, ya que los nexos de trabajo o profesionales le impedirían obrar en forma imparcial;

Fracción VII

Por cualquier otra causa prevista en la ley, quedando abierta la posibilidad de cualquier otra circunstancia que impida la intervención del servidor público, siempre y cuando esta señalada expresamente en la ley aplicable.

De todas las causales anteriores, la prevista en la fracción IV es la que nos parece más difícil de probar, aunque curiosamente sería una de las que más se darían en la práctica.

Resultaría apropiado también que se incorporara como impedimento el parentesco por adopción o civil (artículo 295 CCDF²²⁹), entre el servidor público y el interesado.

ART. 22.- *El servidor público que se encuentra en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, tan pronto tenga conocimiento de la misma, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo*

²²⁹ Idem.

comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes.

Cuando hubiere otro servidor público con competencia, el superior jerárquico turnará el asunto a éste; en su defecto, dispondrá que el servidor público que se hubiere excusado resuelva, bajo la supervisión de su superior jerárquico.

COMENTARIO.- Muy importante resulta que se establezca como *obligación* del servidor público el que deba excusarse de intervenir en el procedimiento administrativo al saberse impedido para tales efectos por encontrarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 21. La excusa se dirigirá al superior jerárquico para su resolución dentro del término de tres días y sus efectos podrán ser cualquiera de los dos siguientes:

a) Que el asunto se turne otro servidor público competente para conocer; o

b) Que de no existir quien sustituya al servidor público que se excusa, éste conocerá pero bajo la supervisión de su superior.

ART. 23.- *La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que se haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.*

COMENTARIO.- Este artículo establece el alcance de las consecuencias de un servidor público quien, pese a encontrarse impedido de conocer o intervenir en un procedimiento administrativo por las causales previstas en

el artículo 21, no se excusa e incurre en dicha conducta. En este caso el acto será válido y sólo dará lugar a responsabilidad del servidor público. Creemos que la ley es benévola, pues si se actuó con deliberada parcialidad debería darse lugar además a la nulidad del acto.

ART. 24.- *El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causales de impedimento a que se refiere el Artículo 21 de la presente Ley, ordenará que se inhíba de todo conocimiento.*

COMENTARIO.- Como señalábamos en el comentario del artículo 21, el superior jerárquico puede ordenar al subalterno que se inhíba de conocer o participar en el procedimiento administrativo, de incurrir en cualquiera de los supuestos previstos en dicho precepto.

ART. 25.- *Cuando el servidor público no se inhibiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.*

COMENTARIO.- Se reconoce el derecho al particular para solicitar la recusación del servidor público, si éste no cumple su obligación de excusarse para no intervenir en el procedimiento.

ART. 26.- *La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes.*

Al día siguiente de integrado el expediente con la documentación a que se refiere el párrafo anterior, el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior resolverá en el plazo de tres días, lo procedente.

A falta de informe rendido por el recusado, se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

COMENTARIO.- El ejercicio del derecho para interponer la recusación a instancia de parte interesada se hará por escrito dirigido al superior jerárquico del servidor público que pretendiere conocer del asunto, fundamentando la causa o causas conforme a lo previsto en el artículo 21 y acompañando las pruebas de que se disponga. Se dará vista al recusado para que manifieste lo que juzgue conveniente (a través de un informe, lo que se desprende el último párrafo de este artículo), y el superior jerárquico resolverá en un plazo máximo de tres días lo conducente. A falta de informe se tienen por aceptadas y válidas la causas de recusación señaladas por la parte interesada, a través de una afirmación ficta.

ART. 27.- *Contra las resoluciones adoptadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra la resolución que dé por concluido el procedimiento.*

COMENTARIO.- Si el particular no quedó conforme con la resolución dictada acerca de los impedimentos, excusas y recusaciones, sólo podrá alegar que se incurrió en estas circunstancias al interponer el recurso de revisión previsto en el título sexto de esta ley, en contra de la resolución definitiva del procedimiento administrativo.

CAPITULO CUARTO DE LOS TERMINOS Y PLAZOS

ART. 28.- *Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.*

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: 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 los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

COMENTARIO.- Habitualmente se venían manejando los días considerados inhábiles en el calendario oficial para la no realización de gestiones ante las dependencias de la Administración Pública Federal, lo que finalmente se incorpora en este artículo. Además establece la obligación de publicar en el

Diario Oficial de la Federación aquellos periodos de vacaciones generales o suspensión de labores.

Importante resulta también la posibilidad de habilitar días inhábiles a instancia de parte o de oficio, cuando el asunto lo requiera. Por ejemplo, tendríamos los casos de emergencia que tuvieran consecuencias de interés público.

ART. 29.- *En los plazos establecidos por periodos 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.*

Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.

COMENTARIO.- En concordancia con lo anterior, se precisa el criterio de expiración de plazos, con lo que se evitará la aplicación de criterios subjetivos y unilaterales por parte de la autoridad o del gobernado. Sin duda esto brinda certeza sobre el plazo de que se dispone para cumplir obligaciones o ejercer derechos.

ART. 30.- *Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial de la Federación, y en su defecto, las comprendidas entre las 8:00 y las 18:00 horas. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.*

Las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrán habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

COMENTARIO.- Es de resaltar la disposición que contempla la parte final del primer párrafo de este artículo, que esperamos sea respetada por tantos y tantos servidores públicos que no solamente dejan de atender a la hora precisa en que concluye su horario de atención al público, sin importar si los ciudadanos estuvieron formados un buen rato para ser atendidos, ya que incluso dejan de atender al que finalmente tuvo la suerte de iniciar su trámite sin poder concluirlo.

En cuanto al segundo párrafo, es apropiado contemplar este supuesto que por ejemplo podría darse en una visita de verificación.

ART. 31.- *Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando*

así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.

COMENTARIO.- Se uniforma un criterio para otorgar prórrogas con objeto de que se de cumplimiento a determinadas obligaciones o realización de actos: hasta por la mitad del plazo otorgado originalmente. Anteriormente esto quedaba generalmente a criterio de la autoridad administrativa en el caso concreto.

ART. 32.- *Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquellos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.*

COMENTARIO.- Se uniforma el criterio para practicar las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, ya que salvo que las leyes administrativas dispusieran otro plazo para realizar actividades previas a aquellos, su ejecución no excederá de diez días y el órgano siempre tendrá la obligación de hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

CAPITULO QUINTO

DEL ACCESO A LA DOCUMENTACION E INFORMACION

ART. 33.- *Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo*

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.

COMENTARIO.- Se incorpora en beneficio de los interesados el principio de acceso al expediente y en general el derecho a conocer, en cualquier tiempo, el estado de avance de procedimiento administrativo, excepto cuando contengan información relativa a la defensa y seguridad nacional, o en materias protegidas por el secreto comercial o industrial (patentes, marcas, etcétera), en los que el interesado no sea titular o causahabiente de aquél, o cualesquiera otra causa de confidencialidad que establezca la ley. Es el caso por ejemplo de diversos concesionarios del Gobierno Federal, que tienen obligación de rendir toda la información relacionada con la explotación del servicio o bien público concesionado, incluyendo las de carácter financiero, administrativo y técnico, la cual deberá ser recibida en confidencialidad por el órgano de la Administración Pública Federal que la requiera.

ART. 34.- *Los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo en los casos a que se refiere el artículo anterior.*

COMENTARIO.- Se establece en general el derecho de solicitar copias certificadas del expediente administrativo, situación que no era uniforme en todas las dependencias. Se exceptúan de lo anterior los documentos que se

incluyan en las prohibiciones previstas en el artículo 33, por su propia naturaleza confidencial.

CAPITULO SEXTO DE LAS NOTIFICACIONES

ART. 35.- *Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:*

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II: Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax.

COMENTARIO.- Se incorporan las formas contempladas por el derecho procesal para realizar notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos, así como resoluciones

administrativas de carácter definitivo, que podrán practicarse en las formas siguientes:

- Personalmente al interesado en su domicilio;
- Mediante oficio entregado por mensajero, correo certificado con acuse de recibo, telefax (permitiendo utilizar los beneficios de esta tecnología) o de cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente su recepción (podría darse el caso, por ejemplo, de mensajes vía modem por computadora o sistema de correo electrónico);
y
- Por edicto, como última instancia cuando se desconoce el domicilio del interesado, este haya desaparecido o se encuentre en el extranjero sin haber designado un representante legal para tales efectos.

ART. 36.- *Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.*

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará

citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.

*Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el **Diario Oficial de la Federación**.*

COMENTARIO.- Se precisan adecuadamente los lineamientos adoptados por el derecho procesal para realizar las notificaciones personales, siendo ésto de particular importancia para iniciar el cómputo de plazos y con base en el principio de seguridad jurídica, ya que una notificación mal efectuada, puede ser determinada como ilegal con las consecuencias que de ello deriven.

Así, las notificaciones personales deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

- a) Practicarse en el domicilio del interesado o en el último domicilio señalado por quien se deba notificar ante la autoridad administrativa;
- b) El notificador deberá cerciorarse que el domicilio sea el correcto, y practicara la notificación al interesado o su representante legal, dejando copia de la resolución o acto que se notifica, señalando fecha y hora en que se realiza, y recabando el nombre y firma de la persona que atiende la diligencia. Si se rehusare a firmar se hará constar tal circunstancia sin perjuicio de la validez de la notificación;
- c) Si no estuviere el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que atiende la notificación el día hábil siguiente señalando la hora en que acudirá a practicarla el notificador. Si no hubiere con quien dejar el citatorio en el domicilio del interesado, aquél se dejará con el vecino más cercano;
- d) Si pese al citatorio no se atiende la notificación, la diligencia se entenderá con cualquier persona del domicilio señalado y de negarse los residentes o estar cerrado el domicilio, se realizará por instructivo fijado en lugar visible del domicilio;
- e) El notificador tomará razón por escrito de las diligencias de la notificación;
- f) Se podrá notificar a través de publicaciones en el Diario Oficial de la Federación en los casos previstos por la ley, cuando se desconozca el domicilio de las personas para quienes tenga consecuencias jurídicas la

resolución a notificar, teniéndose como válidamente practicada a partir de la segunda publicación.

ART. 37.- *Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.*

COMENTARIO.- En el caso de las publicaciones por edicto, que contendrán un resumen de las resoluciones a notificar, se dispone su publicación tres veces contínuas en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación. Las publicaciones en ambos diarios deberán ser simultáneas para computar los plazos en que surtan efectos dichas notificaciones.

ART. 38.- *Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.*

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo.

En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

COMENTARIO.- En cuanto a los efectos de las notificaciones, conforme opera en otras materias, se establecen en la LFPA los siguientes lineamientos:

- a) Las personales surten efectos a partir del día en que fueren practicadas y los plazos corren a partir del día siguiente;
- b) Las practicadas por correo certificado a partir de la fecha de acuse de recibo;
- c) Las practicadas por edictos, a partir de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional (por lo que deberán ser simultáneas, como mencionábamos en el comentario del artículo precedente, ya que de lo contrario, el particular con todo derecho podría acogerse a la última fecha de publicación, ya sea en uno u otro diario).

ART. 39.- *Toda notificación deberá efectuarse en un plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y el plazo para su interposición.*

COMENTARIO.- Ratificando el criterio establecido en el artículo 32 de la propia LFPA, el artículo 39 dispone que las notificaciones deberán efectuarse en un plazo máximo de diez días a partir de la emisión de la resolución o acto que haya de notificarse, debiendo contener el texto

Íntegro del acto a notificar, el fundamento legal en que se base y algo muy importante, indicar al notificado si es o no definitivo en la vía administrativa, le mención en su caso del recurso administrativo que proceda, órgano al cual deberá dirigirse y plazo de interposición.

Sin duda alguna esta es una gran medida que brindará certeza jurídica al particular en cuanto al alcance y medios de defensa de los actos y resoluciones que puedan afectar su esfera jurídica.

Encontramos una excepción en relación a lo dispuesto para las notificaciones por edictos en el artículo 37, ya que éste dispone que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar y el artículo 39 señala que toda notificación deberá contener el texto íntegro del acto o resolución.

CAPITULO SEPTIMO DE LA IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES

ART. 40.- *Las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.*

COMENTARIO.- Tiene toda la lógica lo dispuesto en este artículo, ya que el objeto de la notificación es hacer del conocimiento del particular la resolución administrativa, y si pese a haberse practicado aquella en forma irregular se admite tener conocimiento de la resolución, sus efectos ya se habrán producido a partir de que tal objetivo fue cumplido.

ART. 41.- *El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a los dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:*

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que se manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugna el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se acumulen contra la notificación;

II. Si el particular niega conocer el acto manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado; para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se señalare domicilio, la autoridad dará a conocer el acto mediante notificación por edictos; si no se señalare persona autorizada, se hará mediante notificación personal.

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso.

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo; y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente Ley, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la Fracción II del presente artículo, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

COMENTARIO.- Este artículo establece los lineamientos para impugnar una notificación, señalando que deberá hacerse al momento de interponer el recurso correspondiente en contra de aquellos actos recurribles, conforme a lo siguiente:

Si el afectado asevera que conoce el acto administrativo pero impugna la notificación del mismo, señalará la fecha en que lo conoció, y si también impugna el acto señalará los agravios conjuntamente con los de la notificación que se impugna;

Si se niega tener conocimiento del acto, interpondrá el recurso ante la autoridad administrativa correspondiente, señalando domicilio y en su caso representante o persona autorizada para recibir la notificación del acto. La autoridad le dará conocer este último junto con la notificación que se hubiere practicado. Si el promovente no señaló domicilio la notificación se hará por edictos y si no se designó persona autorizada para recibir la notificación, ésta se hará en forma personal.

El particular dispondrá de quince días a partir de la notificación para ampliar el recurso administrativo, pudiendo impugnar el acto y/o su notificación.

De impugnarse ambos, la autoridad resolverá primero sobre la impugnación de la notificación y después los agravios en contra del acto.

Si se determina que la notificación no se dio o se hizo fuera de lo previsto en la ley, se tendrá como efectuada *a partir de la fecha en que el recurrente manifestó tener conocimiento del acto o en la fecha en que la autoridad lo hizo de su conocimiento* conforme a lo previsto en la fracción segunda del artículo (cuando se solicitó la notificación), dejando en consecuencia sin efectos todo lo actuado con anterioridad por la autoridad, procediendo al estudio de la impugnación en contra del acto, si la hubiere.

Si se determina que la notificación se practicó legalmente, surtirá efectos desde la fecha en que ésta ocurrió, atendiendo a lo dispuesto en esta ley, y como consecuencia el recurso se interpuso fuera de tiempo, éste se desechará.

CAPITULO OCTAVO

DE LA INICIACION

ART. 42.- *Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.*

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

COMENTARIO.- Se incorporan diversos medios que actualmente son válidos para presentar un escrito a las dependencias de la Administración Pública Federal; ya que antes había que presentarlos rigurosamente en la oficialía de partes o ventanilla de correspondencia del órgano, o bien, a través de correo en materia fiscal. Así, se incorpora el telefax, como medio

para remitir un escrito en el procedimiento administrativo, o por mensajería, a través de los servicios de un agente del Servicio Postal Mexicano. De lo anterior se exceptúa el escrito inicial de impugnación que deberá presentarse necesariamente en la oficialía de partes.

Se establece también la obligación de recibir siempre los escritos que se pretendan promover, ya que en la práctica se daban casos en que, si a criterio del empleado encargado de la recepción no se cubrían formas o políticas establecidas por la dependencia, se obligaba al particular a presentarse en repetidas ocasiones hasta que le otorgaba el visto bueno. Ahora, conforme a lo previsto en párrafo segundo de éste artículo, la oficialía de parte o unidad de correspondencia deberá recibir siempre los escritos promovidos, aún cuando se hiciera ante un órgano incompetente ya que el éste se encargará de turnarlo a la que si compete dentro de un plazo de cinco días, bajo el simple apercibimiento al particular de que se le recibe para tales efectos, dejando constancia de ello. Si tal apercibimiento no se hiciera, la fecha de presentación en el órgano incompetente se tomará como válida para los efectos a que diere lugar.

En los escritos por correo certificado se tendrá como fecha de presentación la del sello de acuse de recibo, salvo cuando se dirigiera a un órgano incompetente, ya que en ese caso subsiste la misma obligación por parte de ésta de turnarlo a la que corresponda resolver o atender la cuestión planteada. Al efecto, deberá incorporarse al expediente el sobre del correo certificado sin romper el sello fechador.

En conclusión, las medidas anteriores representan importantes beneficios para el particular, ya que como mencionábamos, muchas veces éste es mal

orientado por el propio personal de los órganos administrativos, provocando que se dirija ante oficinas o dependencias que no son las que deben conocer y dar solución directa a su pretensión, ocasionándose retrasos y posibles perjuicios. De esta forma, el gobernado tendrá siempre la certeza de que su promoción llegará a la autoridad competente.

ART. 43.- *En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.*

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

COMENTARIO.- Se ratifica la obligación de recibir siempre los escritos promovidos, ya que en caso de no reunir íntegramente los requisitos correspondientes, la autoridad le contestará señalando cuales son otorgándole un plazo de cinco días para subsanarlos. De no hacerlo, se podrá dictar la caducidad, ya que definitivamente se le han otorgado todas las facilidades para saber cómo debe plantear apropiadamente su solicitud.

ART. 44.- *Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.*

COMENTARIO.- Se establece una acción facultativa al órgano administrativo para adoptar medidas provisionales *previstas en las leyes administrativas*, una vez iniciado el procedimiento, tendientes a garantizar la eficacia de la resolución que haya de dictarse. Lo anterior no escapa del principio de legalidad, ya que dichas medidas deberán estar previstas en la ley.

ART. 45.- *Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.*

COMENTARIO.- La acumulación se puede aplicar en razón de la vinculación de los sujetos que intervienen en diversos procedimientos, o también en virtud de las pretensiones que se persiguen, por lo que es conveniente resolver en un sólo procedimiento, en mérito al principio de economía procedimental.

CAPITULO NOVENO DE LA TRAMITACION

ART. 46.- *En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.*

El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.

COMENTARIO.- La disposición de este artículo es también de gran beneficio para el particular, ya que muchas dependencias no manejan folios y dictaminan los asuntos planteados bajo un orden arbitrario, lo que se prestaba a que muchas personas esperaran más que otras que promovieron mucho después sus peticiones.

Incluso, la violación de este precepto puede dar lugar a responsabilidad del servidor público, ya que por hacer favores a conocidos o recomendados se perjudica a personas que sí se sujetan a los lineamientos de la ley para realizar gestiones ante la autoridad.

ART. 47.- *Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.*

COMENTARIO.- Esta disposición atiende al principio de eficiencia y celeridad que caracterizan al procedimiento administrativo, ya que los incidentes no retrasarán su curso como ocurre en otras materias, en que previamente se deben resolver los incidentes promovidos para continuar el procedimiento principal.

ART. 48.- *Las cuestiones incidentales se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que*

expresará lo que a su derecho conviniere, así como 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 planteado.

COMENTARIO.- En concordancia con lo previsto en el artículo anterior, se establece un plazo breve para la resolución de los incidentes planteados, atendiendo al principio de celeridad y ausencia de formalidades.

ART. 49.- *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.*

COMENTARIO.- Atendiendo al principio de oficiosidad que establece el artículo 18, es obligación de la autoridad administrativa realizar los actos necesarios que coadyuvan a normar su criterio y comprobar hechos para dictar una resolución, sin necesidad de que se lo inquiera el particular.

ART. 50.- *En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.*

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados 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. Tal resolución deberá estar fundada y motivada.

COMENTARIO.- Se garantiza al gobernado el derecho de ofrecer toda clase de pruebas en su beneficio, a excepción de la confesional de las autoridades, no confundiendo con ésta la solicitud de hechos o informes que consten en el expediente.

Asimismo, como una regla de exclusión, la autoridad tendrá facultad de allegarse de todos los medios de prueba que considere necesarios, respetando las limitaciones que le establezca la ley.

Al efecto, las pruebas deberán ser relacionadas con el asunto de que se trate, no ser contrarias a la moral o al derecho y ser ofrecidas conforme a éste, para efectos de su admisibilidad.

La autoridad sólo podrá rechazar pruebas fundando y motivando tal resolución, observándose el principio de legalidad.

ART. 51.- *El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.*

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

COMENTARIO.- Atendiendo al principio de celeridad del procedimiento administrativo, se establece un plazo breve para el desahogo de pruebas a partir de su admisión, que será no menor de tres días ni mayor de quince.

Siguiendo el mismo principio se establece un plazo de mínimo de ocho y no mayor de quince días para aquellas pruebas que ameriten ulterior desahogo, por ejemplo una inspección.

Sólo se podrán presentar pruebas supervenientes, es decir, aquellas que sobrevienen o se generan durante el transcurso del procedimiento, hasta que no haya sido emitida una resolución definitiva en relación al mismo.

ART. 52.- *El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.*

COMENTARIO.- Resulta razonable y adecuado para el interesado hacer de su conocimiento con tres días de anticipación la fecha y hora en que se iniciarán las actuaciones para el desahogo de pruebas, lo que le permitirá prepararse para tales efectos, tomando las medidas pertinentes.

ART. 53.- *Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos.*

COMENTARIO.- Se establece en principio que sólo podrán requerirse informes u opiniones cuando éstos sean necesarios para resolver el asunto, fundando debidamente tal requerimiento, es decir, citando el precepto legal que lo justifique. Pareciera ser que la parte final de este artículo confiriera una facultad discrecional al órgano administrativo al señalar "...o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos", pero en realidad, su sentido exige que tal requerimiento se concrete a elementos que coadyuven efectivamente a normar un mejor criterio para resolver determinado asunto o el fondo del propio procedimiento planteado.

ART. 54.- *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 al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente.*

COMENTARIO.- Encontramos aquí una regla general respecto de los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos:

Por regla general serán *facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó*, esto es, el órgano podrá o no ejercer dicha facultad y además al no ser vinculantes no se establecerá una relación jurídica obligatoria, debiendo, en su caso, agregar tales constancias al expediente. Se

exceptúan de esta regla aquellos informes u opiniones que, conforme a la ley, deberá solicitar obligatoriamente el órgano administrativo.

ART. 55.- *A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo.*

Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.

COMENTARIO.- Aquí se establece una especie de afirmativa ficta en favor del interesado, ya que cuando la ley ordena que se soliciten informes u opiniones de un órgano administrativo diverso al que resuelve, vinculando tal información al procedimiento administrativo, dispondrá de quince días para rendirlos (que consideramos un plazo más que amplio), ya que de no hacerlo se le tendrá por confirmada la pretensión planteada por el interesado.

ART. 56.- *Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.*

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

COMENTARIO.- Como parte complementaria de la garantía de audiencia, una vez que se presentó la información correspondiente, se ofrecieron y desahogaron las pruebas relacionadas con el procedimiento, el particular tendrá la oportunidad de formular alegatos, mismos que la autoridad deberá considerar, antes de que se dicte la resolución definitiva, disponiendo de un plazo razonable para ejercer tal derecho, equivalente a cinco días.

CAPITULO DECIMO DE LA TERMINACION

ART. 57.- *Ponen 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.

COMENTARIO.- Establece este artículo las causas de terminación del procedimiento administrativo por su resolución, desde luego; por desistimiento del interesado, esto es, cuando teniendo la facultad de retractarse de una pretensión el particular manifiesta que ya no tiene interés en proceder con la misma volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de iniciar el procedimiento; por renuncia, siempre y cuando no se trate de un derecho irrenunciable conforme a la ley; por la declaración de caducidad, cuando se incurre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 60 de la LFPA o el precepto correlativo de la ley administrativa aplicable; por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, un ejemplo de esto sería la muerte del interesado y que la pretensión planteada exclusivamente afectara su esfera jurídica; el convenio entre las partes, sólo cuando sea posible conforme a la ley y no se afecte el interés público ya que su preservación es el fin mismo de la función administrativa, como se apuntó en el capítulo inicial de este trabajo.

ART. 58.- Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquél que lo hubiere formulado.

COMENTARIO.- Se reitera que el desistimiento de la pretensión o la renuncia de derechos sólo podrá ser aplicable cuando lo permita la ley (pues existen derechos irrenunciables por disposición de la misma), incluyendo desde luego aquellos que sean de orden o interés públicos,

puesto que no se puede anteponer una decisión de carácter personal o de unos cuantos, cuando se afecten los derechos de la colectividad. En el caso de que sean varios los promoventes, el desistimiento o la renuncia será considerada exclusivamente personal, siendo esta disposición aplicable al representante común que sólo podrá desistirse o renunciar por sí mismo y no por los demás.

ART. 59.- *La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.*

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

COMENTARIO.- Esta es una excelente medida aunque su aplicación es de carácter discrecional por el órgano administrativo. Qué mejor oportunidad para el particular de ofrecer pruebas supervenientes atendiendo al proyecto de resolución definitiva, con lo cual se manifestaría un respeto pleno a su garantía de audiencia, ya que se dan los casos en que pese a lo probado y alegado, el criterio final no corresponde a la pretensión del interesado en todas sus dimensiones, siendo parcial o totalmente diverso a su propuesta. Consideramos que es una medida dirigida a los casos en que la Administración Pública Federal aplica su criterio con la mejor de las intenciones de resolver el procedimiento, pero posiblemente si brinda la

oportunidad de que sea analizado previamente su proyecto de resolución, es porque los elementos aportados no le permiten emitir un dictamen bastante soportado.

La parte final del artículo incorpora lo que conocemos como el principio de exhaustividad en el derecho procesal respecto de una sentencia, en este caso, la resolución administrativa definitiva deberá resolver todos y cada uno de los puntos petitorios planteados por la(s) parte(s), sin perjuicio de la facultad del órgano administrativo de iniciar un nuevo procedimiento de oficio.

ART. 60.- *En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.*

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

COMENTARIO.- Como causas de caducidad del procedimiento administrativo, se contemplan los dos siguientes:

- a) Si el procedimiento fue iniciado a petición de parte interesada y aquél se encuentra detenido por causas imputables al propio interesado, la autoridad administrativa tendrá obligación de informarle que de no reanudar el procedimiento con su actuación, transcurridos tres meses se producirá la caducidad. Cabe hacer notar que no se especifica a partir de cuándo corren esos tres meses, si desde que se dio la causa de paralización o desde que se le hace el apercibimiento (consideramos que será a partir de éste último). Ocurriendo la caducidad, se procederá al archivo de las actuaciones y se le notificará al interesado tal circunstancia, aún cuando podrá interponer el recurso de revisión previsto en el título sexto de la propia LFPA en contra de la declaración de caducidad.

- b) Los procedimientos iniciados de oficio se tendrán por caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud del interesado o también de oficio, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de expiración del plazo para emitir resolución.

Los procedimientos concluidos por caducidad no interrumpen los términos de prescripción, esto es, la figura que establece la ley como medio para adquirir bienes, ejercer derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo. Lo anterior, aplicable tanto al particular como a los órganos de la Administración Pública Federal.

ART. 61.- *En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales.*

COMENTARIO.- Importante resulta esta disposición, ya que podrán presentarse casos de emergencia en que sería materialmente imposible someterse a las formalidades de la ley para emitir un acto administrativo, considerando que éste perseguirá la preservación del interés público. Pensemos en el caso de una epidemia, o de acontecimientos naturales que afecten a la colectividad, por ejemplo. Recordemos tan sólo el trágico terremoto que sufrimos los habitantes de la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985, en que definitivamente hubo que tomar medidas expeditas para enfrentar la grave situación.

En todo caso, habrán de respetarse las garantías individuales. Como sabemos el artículo 29 establece las causas y procedimiento a seguir para el caso extremo de una suspensión de garantías:

"ARTICULO 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen necesarias para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá

hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde²³⁰.

Como observamos de hecho se estaría ante un caso extremo, en el que la suspensión de determinadas garantías sería aplicable a todas las personas dentro de la zona de conflicto, sin señirse a un determinado individuo.

CAPITULO DECIMO PRIMERO DE LAS VISITAS DE VERIFICACION

ART. 62.- *Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.*

COMENTARIO.- La facultad de las autoridades administrativas para realizar visitas de verificación, encuentra su fundamento constitucional en lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de nuestra Carta Magna, que dispone:

²³⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

"ARTICULO 16.-

La autoridad podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

....."231.

De lo anterior desprendemos que el artículo 62 es más amplio que el propio precepto constitucional, ya que éste precisa que las visitas domiciliarias se practicarán para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y desde luego para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales (conforme al procedimiento previsto en el Código Fiscal de la Federación). Algunas leyes administrativas establecen facultades de inspección, aunque por lo general se trata de actividades especialmente reguladas y cuyo control compete a determinadas dependencias de la Administración Pública Federal, como es el caso de las concesiones para la explotación de bienes o de servicios públicos que se otorgan a los particulares.

Creemos que este artículo debe ser precisado en cuanto a su alcance. Además resultaría conveniente no sólo decir que las visitas serán ordinarias o extraordinarias atendiendo a si se realizan en días y horas hábiles o en cualquier tiempo, respectivamente, puesto que no se precisa en que casos se podrán realizar las visitas extraordinarias como excepción a la regla.

231 Idem.

ART. 63.- *Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona en que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.*

COMENTARIO.- Como lo señala la disposición del artículo 16 constitucional, las visitas domiciliarias deberán observar las formalidades previstas para los cateos, cuyos requisitos establece en su párrafo octavo, principio que recoge por analogía este artículo 63 de la LFPA: emitirse orden escrita de la autoridad competente, señalando lugar o zona de verificación, objeto de la visita y su alcance, y estar fundada en la ley. En este caso, reiteramos nuestro comentario respecto a la amplitud del artículo anterior que da un margen amplio a las facultades de la autoridad administrativa para practicar las llamadas visitas de verificación, situación que puede y debería delimitarse.

ART. 64.- *Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.*

COMENTARIO.- A todo derecho corresponde por lo general una obligación, en este caso la de los particulares a permitir y brindar las facilidades necesarias para practicar las visitas de verificación.

ART. 65.- *Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para*

desempeñar dicha función, así como la orden expresa a que se refiere el artículo 63 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.

COMENTARIO.- Muy apropiado resulta establecer en la ley la obligación de los servidores públicos que actúen como verificadores de identificarse previamente con el particular para poder desempeñar su función, ya que de lo contrario se daría lugar a una serie de situaciones riesgosas para el gobernado, al permitir el acceso a su establecimiento y a sus papeles a personas no facultadas para ello, inclusive a ser este un pretexto para la comisión de delitos.

ART. 66.- *De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiere negado a proponerlos.*

De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.

COMENTARIO.- En complemento a nuestro comentario del artículo 63 de la ley, se establece aquí la obligación de levantar acta circunstanciada de la diligencia de verificación, ante la presencia de dos testigos propuestos por la persona que la atendió, o bien por quien la practicó si aquella no lo hiciera. El acta se firmará por el particular, el verificador y por los testigos. Si la persona ante quien se practicó la diligencia se negara a firmar, ésto no afectará la validez del acto, siempre y cuando esto se haga constar en el

acta por el verificador. Se respeta pues la formalidad prevista en el párrafo octavo del artículo 16 constitucional en relación a los cateos.

ART. 67.- *En las actas se hará constar:*

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;

II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

COMENTARIO.- En este artículo se precisan los requisitos de contenido de las actas de verificación.

Podemos resumir de lo dispuesto en los artículos anteriores de este capítulo de la ley que para que la diligencia de verificación se considere válida deberá: ordenarse por escrito con la firma autógrafa de la autoridad competente que la expide; señalar fecha, lugar y hora en que se practicará, lugar o zona que se verificará, objeto de la visita, determinar su alcance, estar fundada y motivada, levantar acta circunstanciada firmada por el verificador, la persona ante quien se practica la diligencia y ante la presencia y con la firma de dos testigos, propuestos en primera instancia por la persona que atendió la diligencia y de no hacerlo éstos serán señalados por el verificador, si se negare a firmar el particular o su representante legal deberá hacerse constar tal hecho en el acta para que no se afecte la validez de la diligencia y se dejará copia de la misma al visitado.

Ahora bien, en cuanto al contenido del acta de verificación, se establece que se hará constar el nombre, denominación o razón social del visitado, hora, día, mes, año en que se inicie y concluya la diligencia, precisión del lugar donde se practicó, incluyendo la mención de teléfonos o cualquier otro medio de comunicación con que se disponga (por ejemplo telefax), número y fecha del oficio de comisión que la motivó, nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia, nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos, datos relativos a la actuación (descripción de la visita), declaración del visitado si quisiere hacerla y nombre de las personas que intervinieron en la diligencia.

Fuera de los casos específicamente señalados en relación a su validez, de darse la omisión de alguno de estos requisitos y, atendiendo a su naturaleza, se deberá observar lo previsto en el capítulo segundo del título segundo de la LFPA, relativo a la nulidad a anulabilidad del acto administrativo.

ART. 68.- Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

COMENTARIO.- Como comentábamos en el artículo precedente, existe la facultad del gobernado para manifestar la violación a cualquiera de los requisitos señalados para la validez de la diligencia de verificación como acto administrativo, e incluso atacar el fondo mismo de la resolución dentro de los cinco días siguientes al en que se hubiere practicado la visita.

ART. 69.- Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

COMENTARIO.- Aplicable resulta el comentario del artículo 62 en cuanto a la necesidad de precisar los casos en se pueden practicar verificaciones pues este artículo, aunque establece que se podrán verificar bienes, personas y vehículos de transporte para comprobar el cumplimiento de las

disposiciones legales, resulta a nuestro parecer amplio. Por ejemplo, en el caso de las personas, que sabemos pueden ser físicas o morales. Si lo interpretamos en forma estricta, la "verificación" de las primeras, se nos ocurre, podría darse en el caso de corroborar regularmente el estado físico de operadores de unidades de transporte público federal, ya sea de pasajeros o de carga, de pilotos de líneas aéreas, o casos similares, en el sentido de que acaten las disposiciones de capacidad física previstas en la ley para desempeñar este tipo de servicios, por que en todo caso si se verifican sus papeles o documentos no se verifican las personas sino precisamente sus papeles o documentos. En el caso de personas morales, pues si resultan más amplias las posibilidades de verificación en mérito a la gama de obligaciones legales que tienen éstas atendiendo a su naturaleza jurídica y a su objeto social. En cuanto a lo demás, reiteramos debe precisarse en qué casos procede la verificación ya que resulta más clara la propia Constitución como mencionamos anteriormente.

TITULO CUARTO
DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS
CAPITULO UNICO

ART. 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- I. Amonestación con apercibimiento;
- II. Multa;
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;

IV. Arresto hasta por 36 horas;

V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y

VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

COMENTARIO.- Este artículo establece las sanciones que con motivo de las infracciones administrativas podrán dictarse por la Administración Pública Federal.

Conviene ahora establecer brevemente el concepto de infracción administrativa. Miguel Acosta Romero advierte que es "Todo acto u hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios"²³². Al respecto, Alfonso Nava Negrete define a la sanción administrativa como "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa"²³³.

Así, encontramos que esta potestad sancionadora de la autoridad administrativa, tiene fundamento en lo previsto por el artículo 21 Constitucional que señala:

²³² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 871.

²³³ NAVA NEGRETE, Alfonso, en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 2872.

"ARTICULO 21.- La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

*Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso*²³⁴.

El artículo 70 de la LFPA clasifica las sanciones administrativas en: amonestación con apercibimiento, multa, multa adicional por cada día que persista la infracción, arresto hasta por treinta y seis horas, clausura temporal o permanente, parcial o total; y las demás que señalen las leyes o reglamentos.

De la lectura del artículo 21 constitucional encontramos en principio que las sanciones administrativas se impondrán *por infracciones de los reglamentos de gubernativos y de policía*, y que dichas sanciones consistirán *únicamente en multa o arresto hasta por treinta seis horas*, con lo cual parece limitarse

²³⁴ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.

el ejercicio de esa potestad sancionadora a las infracciones a estos ordenamientos exclusivamente aplicando dos tipos de sanción: la multa y el arresto hasta por treinta y seis horas, dejando fuera por ejemplo la clausura (contemplada en la fracción V del artículo 70 que se comenta), el decomiso, cancelación de licencias, la suspensión de actividades, que se contemplan en algunas leyes administrativas (y que quedarían comprendidas en la fracción VI del mismo artículo 70 de la LFPA al señalar "...las demás que señalen las leyes o reglamentos").

Sobre el particular, Rafael Martínez Morales advierte que "la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el art [artículo] 21 no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar la competencia en materia de ilícitos: lo penal debe corresponder al Poder Judicial y las infracciones administrativas al Poder Ejecutivo"²³⁵. Se señala también por la doctrina que es necesario recurrir a otros artículos constitucionales para encontrar fundamentos a otros tipos de sanciones. Así, Martínez Morales apunta "algunos tratadistas, basándose en lo que disponían las constituciones anteriores acerca de este particular, sostienen la inexistencia de tal limitante, pues consideran que el citado art carece de una redacción correcta y que la voluntad del legislador es la de extender la facultad sancionadora a toda la legislación administrativa. Complementa esta idea lo señalado por el art 89, frac I, de la misma constitución, que faculta y obliga al presidente de la República a ejecutar las leyes, lo que no sería posible sin el poder sancionador. Vienen a confirmar esta tesis los arts 22 y 109, también constitucionales, al indicar, el primero, que no será confiscación aplicar los bienes del infractor para el pago de impuestos o multas; y el segundo, que ordena la imposición de sanciones

²³⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael, Op. cit., pp. 320 y 321.

administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra la legalidad que deben observar en el desempeño de sus cargos”²³⁶.

Lo cierto es que la polémica sobre esta cuestión aun no queda verdaderamente resuelta, y nos parece que en todo caso debería someterse a la consideración de una reforma constitucional en el citado artículo 21, pues su redacción actual nos parece bastante precisa al respecto.

ART. 71.- *Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo.*

COMENTARIO.- Se viene a establecer un criterio de sanción para el caso de reincidencia, que dará lugar a la duplicación del monto aplicado durante la primera infracción, sin rebasar dicho incremento. Nos parece razonable este criterio.

ART. 72.- *Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente.*

COMENTARIO.- Bastante provechosa y justa resulta la incorporación de esta disposición en la LFPA, ya que hemos sido testigos de la aplicación de multas que carecen en ocasiones suficiente fundamento y motivación soslayando la garantía de legalidad y dejando al particular en estado de

²³⁶ *Ibidem*, p. 320.

indefensión para impugnarlas, ya que puede resultar muy diferente el criterio interpretativo de infracción a determinado precepto que aplica un órgano administrativo al que pueda considerar el sujeto de la sanción. Así, el artículo 72 otorgará la oportunidad de que el particular manifieste lo que a su derecho convenga y la autoridad podrá ratificar adecuadamente su criterio en el ejercicio de su potestad sancionadora.

ART. 73.- *La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:*

I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;

II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

III. La gravedad de la infracción; y

IV. La reincidencia del infractor.

COMENTARIO.- Es muy importante que la ley precise los lineamientos que deberá seguir la autoridad para normar su criterio al aplicar una sanción, ya que entorno a las infracciones y violaciones a las normas jurídicas se desenvuelven circunstancias particulares para cada caso, por lo que nos parecen muy adecuados los criterios establecidos en este artículo.

ART. 74.- *Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por*

escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

COMENTARIO.- Se ratifica el respeto a la garantía de audiencia del gobernado, esto es tener la oportunidad de manifestar lo que su derecho convenga, ofrecer y desahogar las pruebas de que se disponga para desvirtuar los hechos que se le imputan, etcétera, previo a la aplicación de una sanción que en este caso podría privarlo de bienes o posesiones, o incluso a la privación de libertad por treinta y seis horas al dictarse el arresto.

ART. 75.- *Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.*

COMENTARIO.- Totalmente adecuada esta disposición, ya que la potestad sancionadora implica una *facultad coactiva* para hacerla cumplir, sobre todo si consideramos que como se ha venido señalando la función administrativa persigue la preservación del interés público y éste no puede quedar sujeto al interés de uno o determinados individuos.

ART. 76.- *Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el Artículo 70 de esta Ley, salvo el arresto.*

COMENTARIO.- De la lectura de este precepto observamos que se pueden aplicar simultáneamente dos o más sanciones, como la multa y la clausura por ejemplo, pero no el arresto con otro tipo de sanción, toda vez que conforme a lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional se establece que el

arresto sería la última medida aplicable de no cubrirse la sanción económica por excelencia, la multa, *permutando* una sanción por otra. De esta forma, el artículo 76 de la LFPA confirma la disposición de la norma constitucional.

ART. 77.- *Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas.*

Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

COMENTARIO.- En el caso de incurrir varias sanciones y/o varios infractores, se debe desglosar y precisar la aplicación de la sanción en todos sus aspectos por separado, atendiendo a un principio de exhaustividad en lo que sería una resolución administrativa de esta naturaleza.

ART. 78.- *Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores.*

COMENTARIO.- En efecto, una conducta infractora puede dar lugar no sólo a sanciones administrativas sino a la posible comisión de delitos, como los llamados "delitos administrativos" que se contemplan en algunas leyes, por ejemplo la Ley de Vías Generales de Comunicación, lo cual daría lugar a la aplicación de penas por parte de una autoridad judicial. Así tenemos que la aplicación de sanciones no substituye ni perjudica la aplicación de penas.

ART. 79.- *La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que se cesó si fuere continua.*

COMENTARIO.- Este es un importante principio de certeza jurídica para el gobernado ya que se dispone un término de cinco años para la prescripción de la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones, contados a partir del día en que se cometió la falta si es que esta ocurrió en un solo acto, o a partir desde que cesó la conducta infractora si fuere continua. Se deben tener en cuenta los actos que pueden dar lugar a la suspensión del término de prescripción cuando así lo establezca la ley aplicable.

ART. 80.- *Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.*

Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

COMENTARIO.- Se dispone en beneficio de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa la interrupción del término de prescripción (equivalente a 5 años), si el infractor impugna el acto de autoridad, ya que el tiempo transcurrido a partir de la impugnación no se computará para

efectos de la vigencia de ejercicio de esta facultad, hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita recurso.

La disposición del segundo párrafo resulta lógica pues no tendría caso solicitar una declaración de prescripción de la facultad sancionadora a petición de parte, si la autoridad administrativa no pretende aplicar ésta fuera del término previsto en el artículo 79 de la ley. En consecuencia, resulta apropiado para el particular interponer la prescripción a manera de excepción, esto es, como defensa para el caso de que la autoridad pretenda aplicar la sanción que ya ha prescrito y por ende se nos pudiera causar un agravio. Es por ello que el legislador dispuso que tal declaración deberá emitirse de oficio por la autoridad administrativa.

TITULO QUINTO
MEDIDAS DE SEGURIDAD
CAPITULO UNICO

ART. 81.- *Se considerarán medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas.*

COMENTARIO.- Básicamente destaca de este artículo el establecimiento de los criterios que justifican la expedición de una medida de seguridad por parte de la autoridad competente: para proteger la salud y la seguridad públicas.

ART. 82.- *Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.*

COMENTARIO.- Con base en los criterios señalados, se podrán dictar medidas de seguridad a aquellos gobernados que con motivo de las visitas de verificación se hagan acreedores a su aplicación para subsanar irregularidades que vulneren la seguridad y salud de las personas que laboran o habitan en los lugares inspeccionados, o que pudieran poner en peligro la de los vecinos del lugar. La duración de tales medidas se determinará en mérito al tiempo que se requiera para subsanar las irregularidades.

TITULO SEXTO
DEL RECURSO DE REVISION
CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

ART. 83.- *Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.*

COMENTARIO.- Señalamos en la parte final del capítulo primero de esta investigación que un elemento esencial del procedimiento administrativo es

la observancia del principio de legalidad. Pues bien, el recurso administrativo es la medida primaria de control de este principio en favor del gobernado.

Advierte Gabino Fraga que "el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley. Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo"²³⁷.

De esta forma, finalmente la LFPA unifica los diversos recursos administrativos, a través del llamado recurso de revisión, que procederá en contra de *los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente*, cuya interposición además no deberá agotarse obligatoriamente en forma previa al ejercicio de una acción de carácter judicial, sino que se confiere la facultad al gobernado de intentar la vía que más le convenga.

Recordemos que las leyes y reglamentos administrativos contemplan diversos recursos, como los de inconformidad, de oposición, o de reconsideración, por nombrar algunos.

Por sus efectos, alinadamente el recurso de revisión contempla las posibilidades de que la autoridad administrativa anule, modifique o confirme el acto por ella dictado, como observaremos en los siguientes artículos.

²³⁷ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 434.

ART. 84.- *La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.*

COMENTARIO.- Se establece como regla que la oposición de actos de trámite deberá *alegarse* por el interesado durante el procedimiento, con objeto de que sean considerados por la autoridad en la resolución definitiva, ya que la oposición formal se interpondrá, en su caso, al promover el recurso de revisión a través del cual se impugne dicha resolución. Lo anterior, consideramos se dispone en mérito a los principios de celeridad y economía que caracterizan al procedimiento administrativo, ya que resolver incidentes en forma previa a la resolución que ponga fin al procedimiento y al recurso que en su caso llegare a interponerse en contra de ésta, daría lugar a un procedimiento mucho más prolongado.

ART 85.- *El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.*

COMENTARIO.- Importante resulta observar que tipo de notificación se aplica conforme a lo dispuesto en el capítulo sexto del título tercero de la LFPA, para determinar a partir de que momento se computará el término de quince días que establece este precepto para interponer el recurso de revisión.

ART. 86.- *El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar:*

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;

III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV. Los agravios que se le causan;

V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

COMENTARIO.- En cuanto a los requisitos para promover el escrito a través del cual se interpone el recurso de revisión (en forma similar aunque desde luego menos formal que los que corresponderían a una demanda de

amparo, a diferencia de que ésta se dirige a una autoridad distinta a la que dictó la resolución y además es desde luego de carácter jurisdiccional) tenemos los siguientes:

Presentarse ante la autoridad que emitió el acto y será resuelto por el superior jerárquico, señalar en el escrito el órgano administrativo a quien se dirige (suponemos que lo correcto es el de la autoridad que va a resolver pese a que se presente ante la autoridad emisora), el nombre del recurrente y el del tercero perjudicado si lo hubiere (quien resulte afectado además del recurrente con la resolución o acto impugnado), señalando domicilio para efectos de notificaciones, precisar el acto que se recurre, fecha en que se notificó o tuvo conocimiento del acto, agravios²³⁸ causados, acompañar copia de la resolución o acto reclamado, y si ésta se recurre en el caso de negativa ficta acompañar copia del escrito de la solicitud promovida, al haber transcurrido cuatro meses desde su presentación de ésta sin haberse dictado resolución expresa al respecto, según lo establece el artículo 17 de la ley, y finalmente ofrecer las pruebas de que se disponga, acompañando las documentales, incluyendo aquellos testimonios con que se acredite personalidad.

ART. 87.- *La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:*

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

²³⁸ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen la voz "agravio" como: "Lesión -daño o perjuicio ocasionada por una resolución, judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por la falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma". Op. cit., p. 6.

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

COMENTARIO.- Se recoge de la materia de amparo la posibilidad de solicitar la suspensión del acto reclamado, lo cual es un gran avance en materia de procedimiento administrativo.

De esta forma, la suspensión se resolverá dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, siempre que se solicite expresamente, se considere procedente el recurso, no se causen daños o perjuicios a terceros garantizando éstos para el caso de no obtener una resolución favorable, no se afecte el interés público ni se contravengan las disposiciones de orden público, y en el caso de las multas se garanticen éstas en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación, para garantizar los créditos fiscales, que conforme al artículo 141²³⁹ de este ordenamiento podrán consistir en:

²³⁹ Código Fiscal de la Federación. texto vigente.

I. Depósito en dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;

II. Prenda o hipoteca;

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión, esto es que la autoridad la podrá hacer exigible a la afianzadora sin necesidad de hacerlo primero con el directamente obligado;

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; y

V. Embargo en la vía administrativa.

La parte final del artículo 87 de la LFPA dispone una afirmativa ficta respecto al otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, si dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso la autoridad no emite resolución al respecto.

ART. 88.- *El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:*

I. Se presente fuera de plazo;

II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y

III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

COMENTARIO.- Tres omisiones de requisitos esenciales darán lugar a que el recurso sea desechado: a) presentarlo fuera del término previsto en el artículo 85 de la ley, esto es, dentro de los quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra; b) no acompañar los documentos que acrediten la personalidad del recurrente; y c) no estar firmado el escrito inicial del recurso por quien deba hacerlo, el interesado, su representante legal, o su apoderado facultado para tales efectos, a menos que éste se subsane antes de que expire el término para interponer el recurso.

ART. 89.- *Se desechará por improcedente el recurso:*

I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;

II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;

III. Contra actos consumados de un modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente; y

V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

COMENTARIO.- En cuanto a las causas en se desechará de plano el recurso que se haya promovido, están perfectamente claras y lógicas las causales previstas en este artículo. La fracción I y V evitaría un doble procedimiento de impugnación ya sea de carácter administrativo o administrativo y jurisdiccional que versen sobre el mismo objeto. La fracción II se refiere en sí a la falta de personalidad como parte para promover el recurso pues no se afecta la esfera jurídica del presunto recurrente. La fracción III establece el supuesto en que sería intrascendente la tramitación del recurso pues en este caso las consecuencias del acto reclamado son irreparables, aunque consideramos que debería darse lugar a la responsabilidad administrativa del servidor público. La fracción IV merece comentario en el sentido de que un acto no sólo se puede consentir expresamente sino también en forma tácita, con hechos que hacen constatar tal consentimiento.

ART. 90.- *Será sobreseído el recurso cuando:*

I. El promovente se desista expresamente del recurso;

II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;

III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y

VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

COMENTARIO.- Establece este artículo las causas de sobreseimiento del recurso de revisión.

Por sobreseimiento debe entenderse, al "Acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate...", señalan Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara²⁴⁰.

De esta forma, los supuestos que darán lugar al sobreseimiento del recurso de revisión serán los siguientes: por desistimiento del recurrente; por fallecimiento de éste si el acto reclamado sólo le afectaba a él exclusivamente; por darse cualquiera de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 89, cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo, aunque consideramos que en este caso debería tomarse una resolución en relación a los agravios causados durante la eficacia del acto; por falta de objeto o materia del acto y cuando no se probare la existencia de éste. A nuestro parecer resultan apropiadas las causas de sobreseimiento previstas en este artículo.

ART. 91.- *La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:*

²⁴⁰ DE PINA. Rafael y DE PINA VARA. Rafael. Op. cit. p. 458.

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

COMENTARIO.- Encontramos dos clases de consecuencias derivadas de la interposición del recurso de revisión: la primera en cuanto al recurso y la segunda en cuanto a los efectos del mismo.

En cuanto al recurso éste podrá ser desechado o sobreseído, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 89 y 90 de la ley. En cuanto a los efectos del recurso, una vez que se declaró procedente y siguió su curso, éste se podrá resolver en los siguientes sentidos: a) que se confirme el acto reclamado; b) que se declare el acto como *inexistente* y llama especial atención esta figura pues no se contempla en ningún otro artículo de la LFPA (y que por sistemaización debería contemplarse dentro del título segundo "Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos"), por lo que no sabemos como se producirá la *inexistencia* del acto, que resultaría en todo caso de la omisión de uno o varios elementos sustanciales del acto administrativo, ni mucho menos se establece cuales serán sus efectos; c) que se declare el acto nulo, anulable, con los efectos que para cada caso se establecen en los artículos 6 y 7 de la ley; d) que el acto sea revocado total o

parcialmente; e) que se ordene la modificación del acto impugnado; y f) que se ordene la expedición de un nuevo acto que sustituya al impugnado, cuando el recurso interpuesto sea resuelto en forma parcial o total a favor del recurrente.

ART. 92.- *La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.*

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

COMENTARIO.- Este es otro artículo que manifiesta un gran avance en materia de procedimiento administrativo.

En tratándose de la resolución del recurso de revisión, se dispone en el primer párrafo de este precepto que debe observar el principio de legalidad, esto es, estar fundada en derecho, además de agotar el principio de exhaustividad resolviendo todos y cada uno de los agravios señalados por el recurrente, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Cuando uno de los agravios sea suficiente para comprobar la invalidez del acto, bastará con el sólo examen de dicho punto, pues resultaría innecesario en este caso analizar los demás, pues finalmente lo que pretende el recurrente es que se declare la invalidez del acto recurrido.

El segundo párrafo destaca por su importancia pues establece la *subsanción oficiosa en beneficio del recurrente* cuando aquél cita o refiere erróneamente los preceptos legales que considera violados, además de establecer la obligación de examinar en su conjunto los agravios planteados y los razonamientos del recurrente para resolver *efectivamente* la cuestión planteada, esto es, una obligación de apreciar el verdadero sentido de su pretensión aunque ésta no se manifieste en forma clara. Los hechos señalados por el recurrente no podrán ser modificados por la autoridad, pues éstos no requieren su interpretación.

El tercer párrafo dispone que aún cuando los agravios planteados en el recurso sean insuficientes pero la autoridad advierta una ilegalidad manifiesta en el acto, dejará a éste sin efectos legales debiendo fundar y motivar tal determinación precisando su alcance. Esto denota también un gran beneficio al recurrente pues si su recurso es planteado en forma deficiente pero finalmente se descubre la ilegalidad del acto, la autoridad reconocerá ésta y no se valdrá del mal planteamiento del recurso para ignorar la verdad.

Los actos que deriven de la resolución que ponga fin al recurso, incluyendo la posible reposición del procedimiento, deberán realizarse en un plazo de cuatro meses, con lo cual se brinda también certeza jurídica al gobernado de que habrán de ejecutarse los actos derivados de la verdad probada a través del recurso interpuesto, en un término cierto.

ART. 93.- *No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.*

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

COMENTARIO.- Interpretamos la disposición de este artículo en el sentido de que si el recurrente no impugna alguna cuestión del acto reclamado, es porque ésta no le causó agravio, por lo cual no tendría caso modificarla o revocarla, siempre y cuando los efectos de lo no reclamado pudiesen subsistir en forma independiente a la parte que si sufra modificación o revocación. Desde luego si se modifica el acto en forma total o parcial, deberá precisarse en qué consiste tal modificación en la resolución que se dicte.

ART. 94.- *El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.*

COMENTARIO.- Lo dispuesto en este artículo resulta también importante, ya que se confiere al recurrente un derecho facultativo de impugnar la presunta confirmación del acto (cuando se sabe que va a resolverse en ese

sentido) en cualquier momento previo a la resolución expresa (la que se manifiesta por escrito), o bien, una vez que ésta se haya emitido.

ART. 95.- *La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.*

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

COMENTARIO.- Lógico y apropiado resulta que no se requiera necesariamente la petición del interesado para que se declare la invalidez de un acto que padece de un error notorio y manifiesto, ya que al ser advertido por la autoridad, ésta de oficio deberá dejarlo sin efectos, actuando de igual forma cuando se compruebe que el particular ya cumplió con anterioridad las obligaciones que consigna el acto.

En este caso, como lo establece el segundo párrafo, no se atacaría el acto a través de un recurso de revisión que daría lugar al desahogo de su procedimiento, pues bastaría con una simple promoción que haga notar cualquiera de las circunstancias antes mencionadas y desde luego solicite la declaración de nulidad del acto.

ART. 96.- *Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que en un plazo*

no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

COMENTARIO.- Este artículo se refiere a los hechos o pruebas supervenientes que son susceptibles de producir efectos en la resolución del acto impugnado y que no fueron considerados durante el desahogo previo del procedimiento. La autoridad deberá tomarlos en cuenta, concediendo a las partes un plazo de cinco a diez días para que se presenten tales documentos y se formulen alegatos.

Existe la obligación de las partes interesadas en un procedimiento administrativo de citar hechos, ofrecer pruebas y formular alegatos *en el momento procedimental oportuno, cuando se está en posibilidad de hacerlo*, ya que éstos no le serán considerados si se citan, ofrecen o presentan hasta la interposición del recurso de revisión, toda vez que dicha omisión es imputable al propio recurrente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor el 1o. de junio de 1995.

SEGUNDO.- Se derogan todas 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.

TERCERO.- En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.

CUARTO.- Los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de la presente Ley, se seguirán sustanciando conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

COMENTARIOS ARTICULOS TRANSITORIOS.- En cuanto al inicio de vigencia de la ley hasta el 1o. de junio de 1995, casi diez meses después de su publicación, seguramente se considera la necesidad de que tanto de los servidores públicos de los órganos administrativos y los particulares quienes serán sujetos de esta ley, se familiaricen con sus disposiciones para su mejor aplicación.

Se establece en el artículo segundo transitorio la clásica leyenda: "se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley" ya que su aplicación afectará diversos ordenamientos administrativos, resultando inoficioso precisarlos. Particularmente se hace hincapié en la derogación de los diversos recursos previstos en las diversas leyes y reglamentos administrativos, en mérito a su unificación a través del recurso de revisión.

Para aquellos recursos en trámite, se confiere la facultad al gobernado de acogerse el procedimiento el que mejor le beneficie.

Se excluyen de la aplicación de la Ley, en aquellas materias reguladas por la misma, los procedimientos de conciliación y arbitraje que continuarán desahogándose conforme a las leyes respectivas.

CONCLUSIONES

Una vez que hemos llegado a la parte final de esta investigación, queremos reiterar un reconocimiento al gran trabajo y esfuerzo de quienes intervinieron en la elaboración y formalización de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a través de la cual se da respuesta a una añeja necesidad dentro del sistema jurídico mexicano.

Ante la existencia de un sinnúmero de procedimientos derivados de la gran cantidad de leyes y reglamentos administrativos, era urgente la expedición de un ordenamiento que viniera a uniformar, en la medida posible, las reglas para la actuación de los órganos de la Administración Pública Federal centralizada frente al particular, y desde luego, los derechos y obligaciones de éste como parte del procedimiento administrativo.

De esta forma, siendo el objetivo central de este trabajo el análisis de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consideramos necesario partir del estudio jurídico de esta figura a través de su noción básica dentro de la doctrina, su distinción con otros conceptos relacionados, hasta la determinación de su objeto y función dentro del Derecho Administrativo. Asimismo, fue necesario determinar el entorno circunstancial que dio origen a la expedición de esta ley, por lo que incluimos el tema concerniente a "La Codificación Administrativa" y sus antecedentes en nuestro país.

Con base en la investigación desarrollada, a continuación se expresan las principales conclusiones que se sustentan en la misma:

1. El procedimiento administrativo se constituye en el camino, cauce o vía legal que la administración pública deberá agotar para producir un acto administrativo concreto, bajo el principio de que éste sea eficaz y genere todos sus efectos jurídicos. El procedimiento administrativo se rige a su vez por principios inherentes al mismo que lo caracterizan;
2. Por lo que hace al acto administrativo como producto de dicho procedimiento, coincidimos con las posturas que lo establecen como el acto emanado por un órgano de la administración pública que, en el ejercicio de una potestad administrativa, genera consecuencias subjetivas de derecho, atendiendo a la satisfacción del interés general;
3. La actuación administrativa queda sujeta a los lineamientos fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo observar las garantías que la misma confiere en favor de los gobernados, del pueblo, toda vez que es en este último, en quien reside esencial y originariamente la soberanía nacional, el poder constituyente de donde emana la Constitución;
4. Entre los principios más importantes que debe observar la actuación de la autoridad, como parte del procedimiento que nos ocupa, destacan el otorgamiento de la garantía de audiencia, a través de la cual el gobernado tendrá derecho a ser oído y, en todo caso a ser vencido en juicio, frente al agravio que pueda causarle una acto de autoridad en defensa de los bienes jurídicos tutelados por este principio; el estricto cumplimiento a la garantía de legalidad, con la debida fundamentación y motivación de los actos administrativos, puesto que la autoridad sólo puede actuar con base en las facultades que expresamente le confiere la ley; así como la observancia de

las formalidades esenciales del procedimiento que establezcan las leyes o reglamentos aplicables, para efectos de la expedición acto;

5. La elaboración de un "Código Federal Administrativo", entendiéndolo a éste como un cuerpo legal que incluya los principios generales del Derecho Administrativo y las disposiciones normativas de todas las materias que comprende esta rama jurídica, ha resultado verdaderamente difícil de lograr en nuestro país (aunque no podríamos afirmar que sería imposible su consecución), por lo cual se ha adoptado el sistema de codificación parcial por materias, con el cual estamos de acuerdo;

6. En cuanto a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se ha analizado, podemos afirmar que es un ordenamiento moderno, acorde a las necesidades de nuestro tiempo en este campo, perfeccionable, como lo es toda ley, y que incorpora con una destacada técnica jurídica los principios más importantes que rigen al procedimiento administrativo. En cuanto a algunas de las observaciones más importantes que nos hemos permitido formular durante el estudio de su contenido, podemos citar las siguientes:
 - a) Si se precisan adecuadamente los elementos esenciales y de forma del acto administrativo, considerando que no se encuentra regulada esta figura en ningún otro ordenamiento jurídico, resultaría apropiado establecer un concepto legal del mismo, como lo mencionábamos en el comentario del artículo 3 de la ley;

 - b) En cuanto a la regulación del silencio administrativo en el artículo 17, ratificamos nuestra postura en el sentido de que lo dispuesto por la ley contradice el principio de certeza jurídica que la sustenta, puesto que de

no recaer o dictarse resolución sobre la petición planteada en el término de cuatro meses se entenderá resuelta en sentido negativo, confirmándose el mismo criterio si se recurre la negativa por falta de resolución y no se emite de nueva cuenta respuesta en el mismo plazo. Consideramos que el dejar en estado de incertidumbre al particular durante ocho meses si se suman los plazos en que se da la negativa ficta y la confirmación de ésta al recurrirla, contradice el espíritu de esta ley. Como lo mencionamos, entendemos que existen algunos asuntos que por su naturaleza requieren una serie de estudios técnicos o procedimientos afines que en ocasiones hacen difícil su resolución en un lapso equivalente al previsto en la ley, pero éstos serían la excepción y no la regla. Para lograr un eficaz desenvolvimiento de los servicios que debe prestar la Administración Pública Federal centralizada, debería establecerse como regla la afirmativa ficta, lo que obligaría en todo caso hacer más eficiente el aparato burocrático, sin perjuicio de que previo a la expiración del plazo de cuatro meses, de no haberse normado el criterio de resolución, se pudiera dirigir oficio al particular exponiendo el estado que guarda su gestión, ya que se le perjudica al establecer como regla general que la pretensión le será negada, siendo que su estudio podría encontrarse pendiente de solución atendiendo a determinados dictámenes o circunstancias que llegarán a cumplirse;

- c) En cuanto a los impedimentos del servidor público para intervenir o conocer en un procedimiento administrativo, señalados en el artículo 21 de la ley, consideramos pertinente agregar el parentesco civil o por adopción entre el servidor y el interesado;

- d) En relación a las visitas de verificación que se contemplan en el artículo 62 de la ley, creemos que deben ser precisadas en cuanto a su alcance, toda vez que la redacción del precepto parece ser más amplia que la disposición prevista en el párrafo noveno del artículo 16 de nuestra Carta Magna. Si bien es cierto que las visitas de verificación se establecen para cersiorarse del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, la redacción de la norma constitucional nos parece bastante precisa y con la finalidad de evitar actos de molestia injustificados al gobernado, al señalar que *únicamente* se podrán practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios, de policía y desde luego, las disposiciones fiscales. Sabemos que existen interpretaciones y posturas que apoyan el criterio contemplado en esta ley, pero reiteramos que, a nuestro parecer, la redacción constitucional es precisa y no da lugar a interpretaciones;
- e) En relación a lo dispuesto en la fracción III del artículo 91 de la ley, se establece la posibilidad de que la autoridad declare inexistente el acto al resolver en el recurso de revisión. De lo anterior deriva la necesidad de precisar, además de los casos de nulidad y anulabilidad, en qué supuestos se daría la inexistencia y cuáles serían sus efectos; y
- f) Nos parece interesante la propuesta en cuanto a la regulación del procedimiento de lesividad; la incorporación de unidades especiales en cada dependencia para vigilar el cumplimiento y ejecución de las disposiciones de esta ley; así como la defensoría de oficio para prestar asesoría jurídica gratuita en materia administrativa tendiente a favorecer a los ciudadanos, aspectos que podrían incorporarse en el futuro para enriquecer la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Octava Edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael I., "CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. PANORAMA DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA", Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, en: "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA", Edición única fuera de comercio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Popular Ciudad de México, Serie de Textos Jurídicos, México, 1990.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel, en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- BOQUERA OLIVER, José María, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tercera Edición, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- BARRUTIETA MAYO, Francisco (Dirección y compilación), "JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES 1974-1975 PARTE V ACTUALIZACION IV ADMINISTRATIVA SUSTENTADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION", Índice Sistemático y Alfabético, Selección interior por materia por los Señores Licenciados Arturo López Hernández y Luis Arana Caro, México, 1978.
- BELTRAN GUERRA G., Luis, "EL ACTO ADMINISTRATIVO. LA TEORIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", Procuraduría General de la República, Colección de Estudios Especiales No. 2, Caracas, Venezuela, 1977.
- BIELSA, Rafael, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Quinta Edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires 1955.
- CARRILLO FLORES, Antonio, "LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO", Librería de Porrúa Hnos. y Cía., México, 1939.
- CORNEJO CERTUCHA, Francisco M., en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

- DE LA GARZA, Sergio Francisco, "DERECHO FINANCIERO MEXICANO", Décimo Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Primera Edición, Tercera Reimpresión, Editorial Noriega Limusa, S.A. de C.V., México, 1991.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, "DICCIONARIO DE DERECHO", Vigésima Edición Actualizada por Juan Pablo de Pina García, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- DIEZ, Manuel María, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Segunda Edición, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1974.
- DIEZ, Manuel María, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, Segunda Edición renovada y actualizada, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, en: CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA, Edición única fuera de comercio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Popular Ciudad de México, Serie de Textos Jurídicos, México, 1990.

- FRAGA, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Trigésima Segunda Edición revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, S.A., 1993.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", Trigésimo Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- GARCIA - PELAYO Y GROSS, Ramón, "DICCIONARIO LAROUSSE", Décima Edición (segunda reimpresión), Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 1986.
- GARRIDO FALLA, Fernando, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Octava Edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.
- GASCON Y MARIN, José, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO ". Principios y Legislación Española, Tomo Primero, Novena Edición, C. Bermejo Impresor, Madrid, 1946.
- GOMEZ LARA, Cipriano, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", Séptima Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, México, 1987.
- GUERRERO OROZCO, Omar, "INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA", Harla, S.A. de C.V., México, 1984.

- HAMDAN AMAD, Fauzi, "NECESIDAD DE INCORPORAR A NUESTRO SISTEMA JURIDICO UN CODIGO FEDERAL ADMINISTRATIVO Y UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA", en: "ESTUDIOS JURIDICOS EN HONOR DE RAUL F. CARDENAS", Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- KELSEN, Hans, "TEORIA PURA DEL DERECHO", Quinta Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Traducción de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo (Título original en alemán "REINE RECHTSLEHRE", sweite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Wien 1960), México, 1986.
- LARES, Teodosio, "LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Nueva Biblioteca Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- MARIENHOFF, Miguel S., "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, Tercera Edición actualizada (reimpresión), obra editada por Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., "DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO", Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1992.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., "DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO", Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S.A., México, 1991.

- MERKL, Adolfo, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, y otros, "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- OLIVERA TORO, Jorge, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- PEREZ DE LEON, Enrique, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- SERRA ROJAS , Andrés, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo Primero, Décima Cuarta Edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- SERRANO MIGALLON, Fernando, "EL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION. NECESIDAD DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS", Ediciones INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1977.
- SERRANO MIGALLON, Fernando, "EL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION. NECESIDAD DE UNA LEY FEDERAL DE

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

- TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, en: "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Sexta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- TENA RAMIREZ, Felipe, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", Vigésima Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo I, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949.

Además:

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente.
- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994.
- LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (antes Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio de 1991, reformada a través de decreto publicado en el mismo órgano el 2 de agosto de 1994, texto vigente.

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, texto vigente.
- LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, texto vigente.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981, texto vigente.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1928, en vigor a partir del 1o. de octubre de 1932, según decreto publicado en el mismo diario el día 1o. de septiembre de 1932, texto vigente.
- "Decreto por el que se reforman los Artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.